

## Políticas sociales y reforma institucional en la Cuba pos-COVID

Hoffmann, Bert (Ed.)

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Sammelwerk / collection

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:  
Verlag Barbara Budrich

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Hoffmann, B. (Ed.). (2021). *Políticas sociales y reforma institucional en la Cuba pos-COVID*. Opladen: Verlag Barbara Budrich. <https://doi.org/10.3224/84741695>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY Lizenz (Namensnennung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:  
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>

### Terms of use:

This document is made available under a CC BY Licence (Attribution). For more Information see:  
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>

Bert Hoffmann (ed.)

# Políticas sociales y reforma institucional en la Cuba pos-COVID



Verlag Barbara Budrich

## Políticas sociales y reforma institucional en la Cuba pos-COVID



Bert Hoffmann (ed.)

# **Políticas sociales y reforma institucional en la Cuba pos-COVID**

Verlag Barbara Budrich  
Opladen • Berlin • Toronto 2021

© 2021 Esta obra está bajo una licencia Creative Commons Atribución 4.0 (CC-BY 4.0), que permite su uso, duplicación, adaptación, distribución y reproducción en cualquier medio o formato, siempre que se otorgue el crédito apropiado al autor o autores originales y la fuente, se proporcione un enlace a la licencia Creative Commons, y se indique si se han realizado cambios.

Para ver una copia de esta licencia, visite <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>.



Esta obra puede descargarse de manera gratuita en [www.budrich.eu](http://www.budrich.eu) (<https://doi.org/10.3224/84741695>).

© 2021 Verlag Barbara Budrich GmbH, Opladen, Berlín y Toronto  
[www.budrich.eu](http://www.budrich.eu)

eISBN	978-3-8474-1695-1
DOI	10.3224/84741695

Verlag Barbara Budrich GmbH  
Stauffenbergstr. 7. D-51379 Leverkusen Opladen, Alemania  
86 Delma Drive. Toronto, ON M8W 4P6, Canadá  
[www.budrich.eu](http://www.budrich.eu)

El registro CIP de esta obra está disponible en  
Die Deutsche Bibliothek (La Biblioteca Alemana) (<http://dnb.d-nb.de>)  
(<http://dnb.d-nb.de>)

Ilustración de la sobrecubierta: Bettina Lehfeldt, Kleinmachnow – [www.lehfeldtgraphic.de](http://www.lehfeldtgraphic.de)  
Créditos de la imagen: [shutterstock.com](http://shutterstock.com)  
Composición tipográfica: Ulrike Weingärtner, Gründau – [info@textakzente.de](mailto:info@textakzente.de)

# Contenido

*Bert Hoffmann*

<b>Políticas sociales y reforma institucional en la Cuba pos-COVID: una agenda necesaria. . . . .</b>	<b>7</b>
---	----------

## Parte I: Políticas sociales

*Laurence Whitehead*

<b>Los retos de la gobernanza en la Cuba contemporánea: las políticas sociales y los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas. . . . .</b>	<b>17</b>
---	-----------

*Betsy Anaya Cruz / Anicia García Álvarez*

<b>Política social en Cuba: logros y retos desde la administración pública . . . . .</b>	<b>51</b>
--	-----------

*Blandine Destremau*

<b>“¿Quién me va a cuidar?” Cuidado y envejecimiento en Cuba: un reto para las políticas sociales . . . . .</b>	<b>80</b>
---	-----------

*Mireia Carrasco Ferri / María Jiménez Campos*

<b>Gestión del hábitat en La Habana Vieja: las cooperativas de vivienda como mecanismo de resiliencia urbana para la rehabilitación integral y el turismo sostenibles el riesgo habitacional. . . . .</b>	<b>104</b>
---	------------

*Anicia García Álvarez / Betsy Anaya Cruz*

<b>Accesibilidad a los alimentos en Cuba: situación actual y desafíos . . . . .</b>	<b>128</b>
---	------------

## Parte II: Transformación institucional en la vida económica

*José Antonio Alonso / Pavel Vidal*

<b>Las dificultades del cambio institucional en Cuba. . . . .</b>	<b>149</b>
---	------------

*Marcel Kunzmann*

<b>“Ni plan ni mercado”. Problemas y coherencia del enfoque de reforma gradualista . . . . .</b>	<b>173</b>
--	------------

*Louis Thiemann / Claudia Mare*

<b>Economías múltiples y resistencia cotidiana en Cuba:</b>	
<b>Una transición desde abajo . . . . .</b>	<b>200</b>

*Ruxandra Ana*

<b>Bailarín, bailador, callejero, inflador: ser/volverse profesional</b>	
<b>en la escena de baile cubana. Un enfoque etnográfico . . . . .</b>	<b>224</b>

*Rosa María Voghon Hernández*

<b>Reforma institucional cubana y las encrucijadas de la</b>	
<b>desigualdad en el siglo XXI . . . . .</b>	<b>246</b>

### **Parte III: La reforma constitucional y sus implicaciones**

*José Chofre-Sirvent*

<b>La Constitución de Cuba de 2019 y el constitucionalismo socialista:</b>	
<b>realidades y desafíos . . . . .</b>	<b>267</b>

*Carmen Antón Guardiola*

<b>La recepción de los tratados internacionales en Cuba a la luz</b>	
<b>de la Constitución de 2019 . . . . .</b>	<b>285</b>

*Yanina Welp*

<b>Deliberación en el proceso de reforma constitucional:</b>	
<b>Cuba en un contexto comparativo. . . . .</b>	<b>305</b>

*Francisco Sánchez*

<b>El cambio estable en Cuba después del referéndum constitucional. . . . .</b>	<b>326</b>
---	------------



*Bert Hoffmann*

## **Políticas Sociales y reforma institucional en la Cuba pos-COVID: una agenda necesaria**

La pandemia ocasionada por la COVID-19 ha situado la política social en lo más alto de la agenda política en todo el mundo, y Cuba no es ninguna excepción. El desplome del turismo internacional ha golpeado a la principal industria cubana, las remesas enviadas por emigrantes han disminuido y, como en todas partes, las medidas de confinamiento han afectado a la actividad económica nacional. La economía cubana, que ya estaba en crisis, ha sufrido una recesión aguda en un período muy breve que se ha llevado por delante el nivel de vida de la población. Paralelamente, en 2021, Raúl Castro ha abandonado el liderazgo del Partido Comunista, por lo que Cuba abre la era pos-Castro, mientras que se adentra en territorio desconocido en términos de reforma económica, en una situación marcada por unas graves dificultades sociales.

En el pasado, los líderes de la Revolución Cubana preferían hablar de “conquististas sociales” en lugar de política social. La salud y la educación han sido los estandartes que han traído el reconocimiento internacional del modelo de desarrollo cubano. Gran parte de las políticas sociales centrales de otros países, como la asistencia a los sectores más necesitados y los subsidios por desempleo, se han visto como algo propio del capitalismo. En un sistema socialista, no había necesidad de recurrir a ellas, ya que la economía estatal procuraría el pleno empleo y todo el mundo podría llevar una vida modesta pero digna con el salario percibido, o la pensión en el caso de la población jubilada.

Sin embargo, el modelo se encontraba ya en crisis mucho antes de la irrupción de la pandemia. El gran sector estatal de la economía, que conformó el gran mecanismo de integración e igualdad sociales, empezó a cojear con la crisis acaecida a comienzos de la década de 1990, tras la desaparición de la Unión Soviética. A medida que el peso cubano (CUP) perdía valor, también lo hacían los salarios basados en este. E incluso cuando la economía cubana se estabilizó y encauzó la senda del crecimiento, ni la divisa ni los salarios se recuperaron por completo. En vísperas de la pandemia causada por la COVID-19, el peso todavía estaba a 1:25 con el dólar estadounidense (o, para ser más precisos, con la divisa vinculada al dólar denominada peso convertible o CUC, que Cuba introdujo como medida para prohibir la circulación física de la divisa estadounidense). El sistema monetario dual no solo distorsionó todo tipo de relaciones económicas, sino que el

acceso a divisas a través de las remesas enviadas por los familiares emigrados, el trabajo en el sector turístico y otros medios se convirtieron en una línea divisoria de la sociedad cubana.

La reforma del sistema económico y social lleva más de una década en la agenda política (Alonso, 2020). Cuando, en 2006, Raúl Castro asumió el liderazgo estatal de manos de su hermano enfermo, la sucesión se hizo en nombre de la continuidad. Sin embargo, Raúl Castro abrió un camino de reforma económica gradual. En términos políticos, si bien cualquier propuesta de cambio hacia una democracia liberal quedaba firmemente excluida, Cuba experimentó una transición de un modelo de socialismo carismático a un socialismo burocrático (Hoffmann, 2016). Este proceso culminó en un cambio generacional en el liderazgo estatal, cuando Miguel Díaz-Canel, miembro del Partido Comunista nacido después de la Revolución de 1959, sucedió a Raúl Castro en 2018 como presidente de Cuba. Este cambio también supuso una revisión de las estructuras gubernamentales institucionales del país por la vía de la reforma constitucional de 2019; una reforma que, no obstante, ratificó el papel de liderazgo del Partido Comunista y otros pilares centrales del sistema de partido único de Cuba.

El cambio “desde arriba” se ha caracterizado por ser un proceso lento, limitado y contradictorio. Debe lidiar con las limitaciones y las contradicciones del legado del modelo desarrollado durante más de medio siglo. Busca adaptarse a la isla dentro de los imperativos de una economía global en la que Cuba se ha insertado, fundamentalmente, como destino turístico y por la vía de la migración y las remesas, así como la exportación de servicios médicos amparada en contratos negociados con el Gobierno. Reacciona ante el cambio “desde fuera”: el menguante apoyo de su aliada Venezuela; el acercamiento con los Estados Unidos durante la administración Obama y el retorno de una polarización aguda con Trump; y una serie de derrotas electorales de los gobiernos de izquierdas en América Latina. Al mismo tiempo, mantiene una interacción incómoda y conflictiva con el cambio “desde abajo”, a medida que la sociedad cubana experimenta un proceso de heterogeneización y reestratificación (Hansing y Hoffmann, 2016). El creciente acceso a los teléfonos móviles y a internet erosiona el monopolio mediático estatal e impulsa la comunicación horizontal, mientras que el discurso político y las estrategias de legitimización del pasado han dejado de tener los efectos de antaño.

Cuando la pandemia del coronavirus arribó a la isla, en términos epidemiológicos Cuba fue muy exitosa durante mucho tiempo en el control de la expansión del virus. Pero en noviembre de 2020 cuando la tasa de contagios empezó a subir. Al mismo tiempo, el sector biotecnológico de Cuba ha desarrollado dos vacunas anti-Covid que mostraron altos grados de eficacia y que permiten la inmunización de la población sin tener que depender de vacunas importadas. A pesar de la explosión de la tasa de infecciones desde junio 2021 con la entrada de la variante

delta la campaña de vacunación masiva en marcha, desde el punto de vista epidemiológico, una “Cuba post-COVID” parece estar posible antes que en otras partes de América Latina. Aparte de permitir que la isla vuelva a promocionarse como un destino turístico seguro, el éxito del desarrollo de las vacunas cubanas también tiene el potencial de convertirlas en un nuevo producto de exportación y en una fuente importante de ingresos en divisas.

La debacle económica motivada por la pandemia ha tenido, no obstante, consecuencias devastadoras: la economía se ha contraído un 11 % en 2020 según los datos oficiales, la capacidad de importación se ha reducido a la mitad y se ha hecho imperativo maximizar el ingreso de divisas. En estas condiciones, el Gobierno promulgó el 1 de enero de 2021 una reforma monetaria y cambiaria de gran alcance. Volver a una única divisa nacional y un tipo de cambio unificado es, sin duda, una medida indispensable para restablecer la racionalidad monetaria de la economía cubana. Devaluar la paridad ampliamente sobrevaluada de 1:1 en la que operaban las empresas estatales es clave para estimular las exportaciones y sustituir las importaciones. Pero, al mismo tiempo, esta medida amenaza con desencadenar presiones inflacionarias que se han ido acumulando con los años, poner a las empresas estatales en números rojos y dejar al descubierto el desempleo oculto en el sector estatal. Ante el temor de tales consecuencias sociales y económicas, la medida se había pospuesto una y otra vez, a la espera de tiempos mejores. Ahora, el Gobierno cubano se ha visto obligado a adoptar esta medida en las circunstancias más adversas posibles.

Al parecer, en la Cuba pos-COVID se ha agotado el tiempo del gradualismo a paso lento. La lista de problemas acuciantes es larga y contradictoria. La difícil situación económica requiere la aplicación de medidas de protección social, en un momento en que la economía estatal registra unos mínimos históricos. El paso hacia programas de ayuda social focalizados, en lugar de los subsidios generalizados del sistema de tarjeta de racionamiento, parece tan económicamente inevitable como políticamente complejo. Poner topes a los precios para proteger la capacidad de compra de los consumidores se contrapone a los incentivos de mercado para productores. Como se vio en la erupción de protestas callejeras en muchos lugares de la isla el 11 de julio de 2021, la paciencia de la gente no es infinita. Desde la ciudadanía hay reclamos para que haya más comida en la mesa, pero también para que haya nuevas formas de hacer política.

Los desafíos de las reformas económicas y la política social, de una gobernanza efectiva y de una participación ciudadana creíble son temas que ocupan simultáneamente la agenda pública de Cuba. Hace ya muchos años que están ahí, pero la implementación de respuestas significativas ha sido demasiado lenta, parcial o ausente por completo. Se ha perdido demasiado tiempo y estamos viendo las consecuencias.

La presente publicación agrupa un conjunto de análisis de amplio alcance de los problemas en liza escritos por académicos y académicas de distintas disciplinas y bajo la lupa de enfoques diferentes; un equipo formado tanto por investigadores e investigadoras de larga experiencia como al inicio de su carrera, tanto de dentro como de fuera de la isla.

El libro se organiza en tres partes. La primera se centra en la política social. La particularidad de la política social de Cuba es el punto de partida de Laurence Whitehead, investigador sénior del Nuffield College de la Universidad de Oxford e investigador asociado del GIGA de Hamburgo. Estas políticas conforman un paquete integral que se ha desarrollado durante décadas. A la hora de tratar los desafíos de gobernanza en el sistema de política social contemporáneo de Cuba, Whitehead aduce que los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas fijados para 2030 son una buena vara de medir externa que encaja con los planes de La Habana. Sin embargo, para aunar ambos elementos todavía se necesitan más innovaciones en gobernanza. Whitehead concluye que la administración de Díaz-Canel necesita un proyecto atractivo y unificador, y cree que una agenda de política social reforzada sería la mejor oportunidad para ello.

Betsy Anaya Cruz y Anicia García Álvarez, de la Universidad de La Habana, destacan que los servicios sociales siempre han sido una prioridad en el proyecto socioeconómico de la Revolución. Sin embargo, la situación económica del país ha generado una serie de tensiones que ponen en tela de juicio la sostenibilidad de dichos servicios. Sobre esta base, ambas investigadoras hacen balance de los logros y los desafíos de la administración pública cubana a la hora de definir y construir un nuevo modelo de desarrollo económico y social.

Blandine Destremau, del Centro Nacional Francés de Investigación Científica (CNRS), aborda una cuestión muchas veces olvidada: los cuidados de la población mayor de Cuba. Gracias, en gran parte, a su extraordinario sistema de salud, Cuba cuenta con una de las poblaciones más longevas del mundo. Partiendo de una encuesta etnográfica, Destremau demuestra que el ideal moral de cuidar a la población de mayores en el hogar familiar está en conflicto con los procesos de transformación social en curso. Por consiguiente, la creación de un régimen de asistencia geriátrica constituye uno de los grandes retos de la agenda de reformas de política social en Cuba.

Otro aspecto clave cuando hablamos de bienestar social es la vivienda. Mireia Carrasco Ferri y María Jiménez Campos, arquitectas de la Universidad Politécnica de Madrid y la Universidad Politécnica de Sevilla respectivamente, analizan la gestión de la vivienda en el casco antiguo de La Habana. Las arquitectas proponen las cooperativas de vivienda como mecanismo de resiliencia urbana para fomentar una rehabilitación exhaustiva y un turismo sostenible, al mismo

tiempo que se protege el patrimonio arquitectónico y se mejoran las condiciones de vida de la población residente.

En el contexto pos-COVID, el acceso a los alimentos probablemente se haya convertido en la cuestión social más acuciante de todas. Anicia García Álvarez y Betsy Anaya Cruz analizan los conceptos de seguridad alimentaria y nutricional y ofrecen una visión general de la situación actual y sus desafíos en Cuba. También formulan propuestas sobre qué se puede hacer para aliviar las tensiones, entre las cuales se incluyen repensar el concepto de subsidios universales sobre productos distribuidos mediante el racionamiento.

La segunda parte del libro prosigue con el análisis de los desafíos socioeconómicos actuales de Cuba, haciendo hincapié en la transformación institucional como parte del proyecto de reforma económica. Los economistas José Antonio Alonso, de la Universidad Complutense de Madrid, y Pavel Vidal, de la Universidad Pontificia Javeriana de Cali, en Colombia, exploran los factores determinantes para el proceso de cambio institucional en Cuba. Alonso y Vidal consideran que existe un conflicto entre la rigidez de las instituciones formales y la fluidez de las instituciones informales y, basándose en un análisis de política económica, identifican aquellos sectores que tienden a favorecer las iniciativas de reforma y aquellos que las frenan.

Marcel Kunzmann, formado en Ciencias Políticas en la Freie Universität de Berlín, habla del rol de la planificación y del mercado en la economía cubana, un tema objeto de debate constante y cambios políticos desde la Revolución de 1959. Sirviéndose de conceptos analíticos impulsados por János Kornai, su capítulo enmarca el proceso de reforma actual en un contexto más amplio caracterizado por la experiencia económica histórica del socialismo en Cuba. A continuación, Kunzmann analiza tanto el emergente sector privado como las empresas estatales para preguntarse si Cuba está avanzando hacia un modelo coherente de socialismo de mercado.

Louis Thiemann, doctorante en Estudios del Desarrollo, y Claudia Mare, doctorada en Estudios Culturales, examinan el proceso de cambio desde una perspectiva de abajo arriba. Mediante la aplicación de conceptos de múltiples economías, infrapolíticas y subalternidad al caso cubano, ambos ponen de relieve los vínculos y las tensiones entre la economía formal impulsada por el Estado y la economía popular de los hogares, donde los mercados informales, las relaciones sociales y los vínculos familiares desempeñan un papel importante. Sirviéndose del lente de 'resistencia cotidiana' formulada por James Scott, conceptualizan todo esto como una transición desde abajo. Los autores concluyen que todo nuevo contrato social en Cuba debe reconciliar el proceso económico formal impulsado por el Gobierno con los motivos, los mecanismos y la legitimidad de la economía popular.

El capítulo de Ruxandra Ana, de la Universidad de Varsovia, también parte de una perspectiva de base de la economía cubana. La autora presenta un estudio de caso etnográfico centrado en las prácticas de trabajo y las actitudes asociadas en las escuelas de danza privadas de La Habana que aprovechan el patrimonio cultural de la isla al trabajar con turistas extranjeros. Un aspecto clave de su investigación son las tensiones entre las distintas interpretaciones de “profesionalidad”. Para los emprendedores privados, la visibilidad internacional, la competitividad y la marca personal son indicadores importantes de qué significa ser profesional. A su vez, bailarines y bailarinas recurren a los centros educativos estatales a fin de demostrar su profesionalidad, hecho que pone de manifiesto que la línea divisoria entre lo estatal y lo privado no es tan clara como muchas veces se cree.

La segunda parte finaliza con un estudio realizado por Rosa María Voghon Hernández, investigadora independiente doctorada en Sociología por la Universidad de La Habana. Voghon Hernández parte de la tradición latinoamericana de desarrollo de pensamiento crítico para analizar las crecientes desigualdades sociales asociadas al proceso de reforma económica de Cuba. El impacto de la pandemia de la COVID19 hace más necesario que nunca adherirse a un modelo económico que salvaguarde una protección social efectiva. En una época de gran incertidumbre económica y cambio generacional en las instituciones políticas, la preservación del tejido social cubano debería ser la base sobre la cual se construyan las perspectivas sociopolíticas de futuro de la isla.

La tercera parte del libro se fija en las reformas institucionales al más alto nivel nacional y, más concretamente, en la reforma de 2019 de la Constitución cubana y sus repercusiones. José Chofre-Sirvent, profesor titular de Derecho Constitucional en la Universidad de Alicante, analiza la función de la Constitución revisada en un contexto marcado por un proceso de reforma judicial general en curso y la reestructuración de las instituciones estatales centrales. Chofre-Sirvent hace hincapié en la separación de roles dentro del nuevo diseño institucional, con un presidente de la República que actúa con independencia del Consejo de Estado, y la introducción de la figura del primer ministro.

Carmen Antón Guardiola, profesora de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales en la Universidad de Alicante, retoma este análisis para centrarse específicamente en la recepción de los tratados internacionales en Cuba. Según Antón Guardiola, con la nueva Constitución de 2019 se dejó pasar una oportunidad de dotar de coherencia interna al sistema jurídico cubano en este ámbito, ya que no prevé un procedimiento claro para la recepción de tratados internacionales en el ordenamiento jurídico cubano. Corresponde, por ahora, a la legislación ordinaria aclarar dicho procedimiento.

Yanina Welp, del Centro Albert Hirschmann para la Democracia, con sede en Ginebra, se centra en el proceso de participación deliberativa que acompañó la elaboración de la Constitución aprobada en 2019. Welp compara el proceso cubano con otras diez experiencias en países latinoamericanos y propone una serie de criterios básicos que se deben cumplir para que estos ejercicios participativos se consideren justos y democráticos. La autora concluye que el caso cubano revela que si bien el proceso deliberativo involucró a un número masivo de personas, no puede considerarse un proceso de participación ciudadana plural y autónomo.

La tercera parte – y, con ello, también el libro – concluye con un capítulo escrito por Francisco Sánchez, profesor titular de Ciencias Políticas en la Universidad de Salamanca, que analiza la coalición dominante que sostiene el orden político actual de Cuba. Para el autor hay tres factores cruciales: el control por parte de las fuerzas armadas sobre el proceso de cambio de liderazgo antes, durante y después de la sucesión de Fidel a Raúl Castro y, posteriormente, a Miguel Díaz-Canel; la centralidad continuada del Partido Comunista como núcleo esencial de poder y coordinación; y la emergencia de una élite política-tecnocrática que permanece fiel al orden socialista. El resultado es que la desaparición de Fidel Castro no ha supuesto el fin del régimen, sino más bien la transición de un sistema basado en un liderazgo fuerte y carismático a un sistema de socialismo burocrático.

\* \* \*

En un inicio, esta publicación iba a ser el resultado de una conferencia que se iba a celebrar en abril de 2020 en el German Institute of Global and Area Studies (GIGA) en Hamburgo. La irrupción del virus obligó a cancelar la conferencia. A pesar de todo, mantuvimos vivo el esfuerzo y es por ello que quisiera dar mi más sincero agradecimiento al conjunto de autores y autoras que en ningún momento cuestionaron su compromiso con el proyecto, por redactar sus contribuciones y revisar entre pares los capítulos de sus colegas, por mantener un debate constante a través de los medios digitales, y por atenerse a fechas de cierre y revisar manuscritos a pesar de encontrarse en situaciones personales complejas. Las consecuencias de la pandemia global causada por la COVID19 no solo son parte de la temática abordada en este libro, sino que también han marcado su contexto de gestación.

Este volumen surge a raíz del “Foro Europa-Cuba”, un cometido de investigación de la red Jean Monnet, que reúne a académicos y académicas de 11 centros de enseñanza tanto en Europa como en Cuba. Quisiera transmitir mi más sincero agradecimiento a Anna Ayuso, a Marina Utgés y a su equipo del Barcelona Centre

for International Affairs (CIDOB) por haber coordinado tan hábilmente este cometido y por su inestimable apoyo a la publicación de este libro. Asimismo, quisiera dar las gracias al programa Erasmus+ de la Unión Europea por financiar el proyecto. Esperamos que sirva de apoyo a la cooperación entre la Unión Europea y Cuba, tal y como se establece en el Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación firmado en diciembre de 2016.

Es un privilegio poder contar con la publicación simultánea del libro en inglés y en español. Quisiera agradecer a Tom Hardy, Anna Calvete y Montserrat Sardà su excelente labor a la hora de traducir y revisar las contribuciones, así como a Simone Gotthard, Natalia Eduardo y Marcel Kunzmann por su dedicación y apoyo durante el proceso editorial.

Ambas versiones están disponibles en su totalidad como libros digitales de acceso abierto en la página de la editorial: [www.budrich.de](http://www.budrich.de). Por último, gracias a Barbara Budrich por su entusiasmo a la hora de aceptar este inusual proyecto, y a Franziska Deller por su amable y eficiente colaboración durante el proceso de publicación.

Berlín, julio de 2021

## Bibliografía

- Alonso, José Antonio (coord.) (2020). *Cooperation between the EU and Cuba for economic and productive reforms. The challenges of economic reform in Cuba*; Barcelona: CIDOB.
- Hansing, Katrin y Hoffmann, Bert (2020). “When Racial Inequalities Return: Assessing the Restratisation of Cuban Society 60 Years After Revolution”. *Latin American Politics and Society*, vol. 62, n.º 2, p. 29–52.
- Hoffmann, Bert (2016). “Bureaucratic socialism in reform mode: the changing politics of Cuba’s post-Fidel”. *Third World Quarterly*, 37(9), 1730–1744.



# **Parte I: Políticas sociales**



Laurence Whitehead

# Los retos de la gobernanza en la Cuba contemporánea: las políticas sociales y los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas

## 1 Introducción

La Cuba contemporánea enfrenta varias dificultades en múltiples frentes: la pandemia de la COVID-19, la persistencia de las sanciones unilaterales por parte de los Estados Unidos, el fracaso del chavismo en Venezuela, la lenta salida de los viejos fidelistas y los horizontes robados de la generación de jóvenes de la isla. 2020 fue un año de crisis: una crisis tan grave como la causada por la desintegración del bloque soviético en 1990. A ese punto de inflexión le siguió un traumático “periodo especial”, durante el cual muchas personas extranjeras, y no pocas en la isla, sospechaban que la Revolución de 1959 iba a desmoronarse. Aun así, tras la Guerra Fría, el comunismo cubano se ha mantenido bajo control durante tantos años como los que duró la protección soviética.

Hace un cuarto de siglo hice una reseña de diez libros sobre la situación de Cuba tras el periodo especial. Fue para la revista *London Review of Books* y llevaba el título “Cuba Down at Heel” (“Cuba en decadencia”; Whitehead, 1995). El *best seller* de la colección fue la publicación de *La hora final de Castro: La historia secreta detrás de la inminente caída del comunismo en Cuba*, de Andrés Oppenheimer (quien todavía trabaja como analista principal para el *Miami Herald*). Mi principal comentario sobre su obra fue que “Se podría argumentar que los lectores del *Miami Herald* deberían estar preparándose no para la hora final de Castro, sino para la década final”. Y, al final, Fidel Castro abandonó la Presidencia en 2008 y murió en 2016. En el IX Pleno de abril de 2019, el Partido Comunista de Cuba estableció su Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta el 2030. Mi artículo de 1995 terminaba así:

Prácticamente todas las críticas que se oyen hoy en día del régimen castrista ya eran evidentes cuando visité la isla por primera vez en septiembre de 1968. Para entender lo que ocurrió a la población de la isla desde entonces (y, por consiguiente, el tipo de sociedad que se puede

conseguir en los próximos 30 años) necesitamos estudios sobre salud, vivienda, justicia, y no más análisis del Gran Señor, el predicador y sus cortesanos.

Este documento de trabajo trata las políticas sociales en Cuba y, en consecuencia, pone el foco en los ámbitos específicos de la salud, la educación, la vivienda, el empleo y la desigualdad. Dado que dicho foco también es contemporáneo, es esencial incluir alguna consideración sobre la actual pandemia de la COVID-19. Evidentemente, debería analizarse como una crisis sanitaria, pero que se extiende claramente al resto de ámbitos de la política social a través de su impacto en la economía y el empleo. Aunque es demasiado pronto para evaluar las consecuencias de la drástica unificación monetaria que tuvo lugar en enero de 2021, del mismo modo que la pandemia, son irreversibles y probablemente tendrán un impacto de mayor alcance.

Incluso antes de la pandemia, estos temas no podían abordarse completamente de manera aislada, o solamente desde el punto de vista del marco económico y de gobernanza en el que deben operar. Así, las políticas nacionales de salud no pueden entenderse correctamente si no se analizan asimismo los compromisos internacionales de Cuba en relación con el despliegue de su personal sanitario en el extranjero y el sistema monetario dual que afecta al precio y la disponibilidad de los productos farmacéuticos que se distribuyen tanto a través del mercado de divisas local como a través del convertible. Lo mismo se puede decir de la educación y las políticas de empleo. Y ello es así incluso desde antes del empeoramiento reciente del cambio de divisas como consecuencia de la crisis de Venezuela, la terminación de los contratos de servicios médicos en buena parte de Sudamérica, el endurecimiento del embargo de los Estados Unidos y, como estocada final, el desplome del turismo a causa de la COVID-19.

Por todo ello tiene lógica situar estos temas de política social en el contexto de algunos de los retos de gobernanza más visibles de la Cuba contemporánea. Ello, sin olvidar que estos problemas de política social también deberían examinarse en el marco del sistema internacional. El excepcionalismo cubano es real (Hoffmann y Whitehead, 2007), pero se puede hacer un mal uso de él con fines propagandísticos. Debe analizarse de manera imparcial y comparada, lo que requiere aplicar criterios externos que no formen parte de la típica polémica a favor y en contra del régimen. En efecto, estos criterios deben ofrecer una perspectiva constructiva sobre las fortalezas y las debilidades relativas de Cuba, así como los objetivos políticos que podría priorizar en la próxima década – especialmente después de que la ambición previa del régimen de “construir una sociedad comunista” fuera dejada de lado en la reforma constitucional de 2019. Afortunadamente, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas, que deben conseguirse para 2030, han encontrado apoyo tanto por parte del Gobier-

no de La Habana como por parte de sus críticos externos. Aunque se trata de una agenda muy ambiciosa y algo imprecisa, ofrece un conjunto de objetivos (incluso de “entregables”) cuyo realismo se puede calibrar y probar tanto en la isla como en el hemisferio occidental y, en efecto, en todo el mundo.

Este artículo pretende ofrecer una muy breve descripción de estos aspectos, tal y como los percibo cuando observo la isla desde mi perspectiva externa y comparada. No apunto a ofrecer una relación ni completa ni profunda de estos ámbitos, sino subrayar algunas características distintivas del caso cubano que deben tenerse en cuenta a la hora de examinar dilemas específicos de la política social e intentar proponer reformas factibles.

La primera parte de este artículo hace un repaso a los principales ámbitos de la política social, mientras que la segunda aborda diferentes cuestiones de gobernanza. Y aquí es importante empezar con una advertencia. Mi principal ámbito de conocimiento es la democratización comparada, pero aquí no pretendo enfocarme en tales cuestiones, ignoradas y poco especificadas<sup>1</sup>. En este artículo, me refiero a los “retos de la gobernanza” como esas alternativas políticas y métodos de gobernar actualmente vigentes en la isla, tal y como los definen las estructuras constitucionales, legales y administrativas predominantes. No obstante, tal y como dejó patente la reforma de la Constitución socialista de 1976 que tuvo lugar en 2019, en el actual sistema se está produciendo una transferencia de poder generacional y la sociedad está articulando un abanico de nuevas demandas y expectativas sociales. Se trata de retos incuestionables de la gobernanza que pueden analizarse desde una perspectiva comparada, incluso bajo la hipótesis de trabajo (ciertamente controvertida) de que hay algo cercano a la actual estructura de poder (y las actuales “reglas del juego”) que seguirá regulando la formación de políticas en los próximos años.

---

1 En dos publicaciones anteriores, de 2007 y 2016, analicé las perspectivas políticas de Cuba tras la Guerra Fría desde mi punto de vista, enfocado en las „transiciones hacia la democracia“. En ambas concluí que, a causa del excepcionalismo cubano, era imprudente predecir una democratización convencional en un futuro próximo. Pero ahora parece que podría darse una flexibilización de la polarización ideológica que ha bloqueado durante tanto tiempo el surgimiento de opciones intermedias. No obstante, mi veredicto era que la temporización y el contexto de un cambio así seguían siendo altamente indeterminados, lo que dejaba su contenido democrático abierto a un abanico de posibilidades. Ello sigue siendo mi punto de vista a principios de 2021. (En Hoffmann y Whitehead [2007] utilicé a Benjamin Constant como modelo, y en Whitehead [2016] reflexioné sobre las implicaciones inciertas de la incipiente apertura del presidente Obama.)

## 2 Seis ámbitos principales de la política social

### 2.1 Sanidad

Antes de 1959, Cuba ya mostraba una cierta fuerza como centro de experticia médica. Tras la Revolución, el nuevo régimen dio una prioridad excepcional al desarrollo de una capacidad sanitaria amplia, universal, de alta calidad y gratuita (artículo 72 de la actual Constitución). Un tiempo después, convirtió la formación y la asistencia médica internacional un elemento esencial de su política exterior, haciendo especial atención a las necesidades sanitarias de las poblaciones pobres de varios territorios del tercer mundo sin buen acceso a la sanidad. Se trataba de una elección política deliberada y persistente, sin duda motivada, en parte, por el deseo de contrastar los beneficios de un enfoque socialista a la atención sanitaria con las limitaciones del sistema privatizado y basado en el mercado que prevalecía en los Estados Unidos.

Incluso antes de la pandemia actual, el particular enfoque de Cuba era ampliamente reconocido como una alternativa constructiva a las ortodoxias de occidente, aunque también atraía, de manera inevitable, muchas críticas y hostilidad por parte de los defensores de la sanidad privada (el elemento central de dichas críticas era que una atención médica politizada negaba la libre elección por parte tanto del paciente como del profesional). La actual disposición legal cubana puede compararse, en el marco de la Agenda 2030 adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2015, con el ODS 3.c. Dice así: “Aumentar sustancialmente la financiación de la salud y la contratación, el desarrollo, la capacitación y la retención del personal sanitario en los países en desarrollo, especialmente en los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo”. El horizonte temporal para los ODS es 2030.

Según la versión de diciembre de 2018 de las estadísticas de la fuerza de trabajo en salud de la Organización Mundial de la Salud, el número de doctores cubanos era de 95.487 para una población total de 11,3 millones. Ello equivale a 84,2 doctores por 10.000 habitantes, cifra considerablemente mayor que en cualquier otro país del mundo<sup>2</sup>. Tras Cuba se encuentra Georgia, con una ratio de 71,2 doctores por 10.000 habitantes, y luego Uruguay, con 50,8. Italia tiene 39,8; España, 38,7; el Reino Unido, 28,1, y Estados Unidos, 26,1<sup>3</sup>. En América Latina,

---

2 Si se descuenta el personal médico que se encuentra en misiones en el extranjero, la ratio todavía es admirable: 68 doctores por cada 10.000 habitantes. La Organización Mundial de la Salud reconoce algunos problemas relativos a la comparabilidad de los datos y se basa en la Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones.

3 De acuerdo con el Migration Policy Institute (Gelatt, 2020), el 29 % de los médicos en los Estados Unidos ha nacido fuera del país, de modo que la ratio de doctores estadounidenses por cada

Argentina sigue a Uruguay con 39,9; México tiene 22,8. Por el otro lado, Guatemala tiene 3,5; Honduras, 3,1, y Haití, solo 2,3. Cuba también presenta unas ratios muy altas en cuanto al número de enfermeros y camas de hospital por cápita.

El excepcionalismo cubano en el ámbito de la sanidad va más allá de la provisión de salud en el país. Se calcula que, en los últimos 50 años, las universidades cubanas han graduado a más de 100.000 profesionales médicos, no solo nacionales sino también provenientes de unos 80 países, quienes recibieron su educación de manera gratuita. La empresa pública Servicios Médicos Cubanos, S. A. proporciona personal médico contratado a un gran número de países en los que su sistema de salud no llega a las poblaciones más pobres y vulnerables. Por ejemplo, hasta 2019 la empresa había mandado personal a Bolivia y Brasil, y actualmente lo hace a Argentina, Sudáfrica y algunos Estados caribeños que incluyen Haití y, principalmente, Venezuela. Desde la pandemia, Cuba ha enviado a un buen número de personal médico y de enfermería al norte de Italia para hacer frente a la pandemia, así como a Andorra y Qatar. En total, había 28.760 profesionales de la salud cubanos en el extranjero, incluyendo 14 brigadas internacionales Henry Reeve, especializadas en la ayuda de emergencia en casos de catástrofes naturales o brotes de enfermedades epidémicas, y que se componen de unos 1.400 profesionales. Los servicios de salud en el extranjero proporcionan la mayor fuente de divisas para la isla.

Es importante añadir que se espera que quienes reciben una educación médica gratuita ofrecida por el Estado posteriormente hagan carrera como funcionarios públicos, obedeciendo instrucciones sobre su lugar de trabajo y aceptando remuneraciones muy bajas, incluso cuando se les destina a puestos muy difíciles. Algunos médicos bien pagados de otros países, quienes no están dispuestos a afrontar tales niveles de adversidad para servir a su gente, han condenado *rápidamente al Estado cubano por* “sacar provecho” (presuntamente) de la situación al retener un alto porcentaje de los pagos resultantes en moneda extranjera (desde Brasil se reporta una ratio del 75 %). Algunas voces también aseguran que la calidad de la sanidad cubana no está a la altura de los estándares que esperarían los sectores más privilegiados de su población. Estas críticas, no obstante, a menudo parecen hacerse bajo un punto de vista egoísta y muestran poco interés en abordar las inequidades sanitarias priorizadas por la asistencia cubana (se ha afirmado que alrededor de un 10 % de los municipios brasileños no

---

10.000 habitantes es inferior a 20 (lo mismo sucede en el Reino Unido). Mientras que la pobre Cuba contribuye con doctores al sur global, estas democracias ricas anglosajonas saquean el capital humano pagado por los contribuyentes de los países menos desarrollados.

tenían ninguna fuente de experticia *médica más allá de los cubanos expulsados recientemente*<sup>4</sup>).

Existe otra corriente internacional en torno a la política sanitaria que debe mencionarse. En algunos ámbitos (como la meningitis, la pigmentación de la piel, el melanoma y el tratamiento de la diabetes grave para prevenir la amputación) y líneas de investigación (como el interferón alfa 2b humano recombinante, un medicamento antiviral usado en un proyecto conjunto con China como posible terapia contra la COVID-19), Cuba es líder mundial en investigación y no solamente un proveedor de asistencia básica. Así, entre otros, tiene experticia para frenar el ébola y la meningitis que puede adaptarse al tratamiento de la COVID-19<sup>5</sup>. El turismo sanitario, por medio del cual se ofrecen tratamientos baratos y seguros a los visitantes extranjeros, se ha convertido en una fuente importante de ingresos en divisas. Además, líderes políticos internacionales, desde Sadam Huseín hasta Lula da Silva, Hugo Chávez y Evo Morales, han evaluado la sanidad cubana tanto segura a nivel político como profesionalmente fiable.

Al final, no obstante, las pruebas de fuego para este particular enfoque en un ámbito tan crucial de las políticas públicas como es la salud hacen referencia a cuán bien se cubren las necesidades básicas de salud de una población isleña cada vez más envejecida y relativamente empobrecida, y a cuán sostenible puede ser este enorme esfuerzo fiscal. Todo ello, dadas la competición por los recursos estatales y la gran escasez y cuellos de botella que afectan al sistema de racionamiento bajo la presión de un duradero embargo unilateral por parte de los Estados Unidos. Todos ellos ya representaban retos gigantes antes de que los Estados Unidos fortalecieran sus sanciones en contra del régimen y la alianza con Venezuela se desestabilizara. En la mayor parte de las clínicas cubanas existe una escasez extrema de muchas medicinas básicas como las aspirinas.

Todavía queda por ver en qué condiciones saldrá Cuba de esta situación, en comparación con sus vecinos caribeños y latinoamericanos, a medida que avanza la pandemia a lo largo y ancho de la isla (Blofield *et al.*, 2020). Las primeras señales mostraban un confinamiento severo (con 67 centros de aislamiento y 10.000 camas en toda la isla) y una apuesta por el rastreo de los contactos estrechos (a finales de marzo de 2020 el cuerpo sanitario analizó a 8,7 de un total de

---

4 El 18 de febrero de 2020, el periódico *El País* informó de que todavía había 757 vacantes en puestos médicos en los municipios más vulnerables a causa del „abandono“ del personal brasileño contratado para reemplazar a los médicos cubanos que la Administración Bolsonaro expulsó en noviembre de 2018.

5 La revista médica con sede en California *MEDICC Review* analiza desde hace tiempo la cobertura de facultativos de la sanidad cubana. El número de abril de 2020 (vol. 22, núm. 2) ofrece información sumamente completa y precisa sobre la COVID-19 y las respuestas iniciales por parte de la isla.



11,2 millones de cubanos). Ello logró aplanar la curva con relativa facilidad hasta noviembre de 2021, pues desde entonces el número de infecciones ha subido fuertemente. Además, los efectos secundarios en otras políticas sociales relacionadas han sido muy perjudiciales (Morris y Kelman, 2020). Visto desde el lado positivo, un seguimiento médico cercano de toda la población podría ayudar a contener la pandemia. Desde el lado negativo, los críticos del régimen se han apresurado a poner en duda la credibilidad de los datos relativos al desempeño del Estado dado el control centralizado de la información y los desafíos políticos implicados<sup>6</sup>.

A continuación, se ofrece otro factor determinante para la salud pública: la seguridad alimentaria.

## 2.2 Seguridad alimentaria

El ODS 2 de las Naciones Unidas apunta a “Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible”. También la política pública cubana en este ámbito ha diferido de la de prácticamente el resto de países del hemisferio occidental. Y, por lo menos si la comparamos con las de sus principales socios caribeños, el excepcionalismo político de la isla ha ofrecido muy buenos resultados —aunque, como veremos, con un alto coste y con un gran símbolo de interrogación acerca de su sostenibilidad.

Hasta que terminó la ayuda soviética en 1990, la canasta básica, que incluía alimentos racionados para cada hogar, ofrecía el suministro, de manera más o menos garantizada, de alimentos básicos para erradicar la malnutrición y el hambre de la población —aunque no proporcionara necesariamente comida variada y óptima desde el punto de vista nutricional. A pesar de ello, la agricultura colectivizada y el suministro obligatorio de un porcentaje de la producción al Estado a precios bajos por parte de los pequeños agricultores no consiguieron que el Estado produjera un excedente alimentario, tal y como el eminente agrónomo francés René Dumont había predicho medio siglo antes (Dumont, 1970). Al contrario, el suministro de la canasta básica terminó dependiendo de las importaciones, y cuando la moneda extranjera no estaba disponible la “sostenibilidad” del sistema de seguridad alimentaria cubano se desestabilizaba. El régimen debió implementar reformas y la sustitución de importaciones durante el periodo especial de extremas dificultades desde principios hasta mitades de la

---

6 En parte para hacer frente a este reto, el Ministerio de Salud Pública se acoge a las definiciones de la OMS y ofrece informes hospitalarios diarios excepcionalmente pormenorizados, que incluyen detalles biométricos y del tratamiento de cada caso grave y crítico que se atiende, así como de cada fallecimiento.

década de los 90. Pero tan pronto como los dólares volvieron a abundar (gracias al dinero que dejaban los turistas occidentales y a la ayuda de Venezuela), se permitió que la dependencia de la producción nacional volviera a descender. (En un reciente listado de países clasificados según el crecimiento de su agricultura, Cuba se situaba en la posición 186; Nation Master a.) Se trata de una elección política remarcable, no solo por el clima favorable y las condiciones de la tierra en la isla, sino también por la demostración en Vietnam, China y otros países de que un enfoque de mercado más liberal podía generar excedente alimentario de manera rápida y sin necesidad de poner en riesgo el control del Estado por parte del partido dominante.

En 2017, Cuba importó carne de ave por un valor de 246 millones de dólares estadounidenses, harina por un valor de 177 millones, leche concentrada por un valor de 165 millones, maíz por un valor de 155 millones, harina de soya por un valor de 100 millones, pienso por un valor de 82 millones, arroz por un valor de 57 millones, café por un valor de 28 millones, cerveza por un valor de 26 millones, queso por un valor de 22 millones, carne de cerdo por un valor de 9 millones, mantequilla por un valor de 8 millones, patatas por un valor de 8 millones, etc. Ese año, las importaciones globales de alimentos de la isla fueron superiores al valor total de exportaciones de bienes (1.410 millones) y representaron el 30 % de todas las importaciones (OEC, 2020). Muchos de los elementos de la lista de importaciones podrían haberse producido en la isla (se dice que la mitad de sus tierras cultivables no están cultivadas). Un porcentaje notable de las importaciones de alimentos se destinaron a abastecer el mercado de turistas, quienes esperan una calidad más alta que la que acostumbra a ofrecer la agricultura cubana, con su mercado garantizado y a bajo precio. En abril de 2020, se informó de que los productores locales habían descubierto, para su sorpresa, que podían producir carne de hamburguesa y tortas de patata de origen cubano y, con ellas, hacer la competencia a los mismos productos de origen importado.

Otro motivo fundamental por el que los alimentos importados han desplazado la producción local es el mal estado del sistema nacional de transporte.

### *2.3 Transporte*

El ODS 11.2 tiene como meta “Proporcionar acceso a sistemas de transporte seguros, asequibles, accesibles y sostenibles para todos [...], en particular mediante la ampliación del transporte público, prestando especial atención a las necesidades de las personas en situación vulnerable [...]”.

Cuba es famosa por sus vehículos de origen estadounidense, producidos antes de 1959, cuidadosamente conservados y devoradores de gasolina. Se importaron cuando los precios de la gasolina eran bajos y existía una integración

cercana con la economía de Florida. Todavía circula una cantidad sorprendentemente alta de estos vehículos (que a menudo cuentan con motores japoneses mucho más modernos y económicos). Se calcula que todavía existen unos 60.000, pero su kilometraje anual medio es muy bajo. Más allá de este nicho de mercado, en 2004 solo existían 173.000 vehículos en funcionamiento, lo que es una cifra muy baja para una población de 11 millones. Y, aunque las cifras actuales podrían llegar a doblar las de 2004, las carreteras continúan estando muy vacías si atendemos a los estándares del resto de países del hemisferio occidental: en un ránking reciente, Cuba se encontraba en la posición 134 en cuanto a vehículos a motor por cada 1.000 habitantes (Nation Master b). Un alto porcentaje de los automóviles en circulación pertenecen al sector público o se destinan al alquiler para turistas<sup>7</sup>. Las bicicletas representan una alternativa de transporte privado, aunque son propensas a sufrir accidentes. Las bicicletas eléctricas han experimentado un auge en los últimos tiempos.

En este sentido, existe claramente una oportunidad excepcional para desarrollar un sistema fuerte de transporte público de acuerdo con las especificaciones del ODS 11.2. Antes de que Estados Unidos fortaleciera sus sanciones a Cuba y la pandemia azotara al mundo, se había realizado un cierto progreso en esta dirección. Por ejemplo, los modernos autobuses diésel recibidos desde China habían mejorado la agotada red urbana, y Pekín también había contribuido a mejorar la red de transporte de mercancías por ferrocarril (especialmente, el tramo que une La Habana y Santiago). A pesar de ello, las vías de acceso y las líneas secundarias siguen siendo sumamente deficientes, y en las condiciones actuales probablemente solo se puedan mantener al 100 % las conexiones de transporte público más esenciales. En particular, los territorios rurales y agrícolas descapitalizados tienen todavía más limitaciones para abastecerse, lo que probablemente impida una sustitución ágil de las importaciones de alimentos. La mala cobertura del transporte público también obstaculiza el buen funcionamiento del sistema sanitario, incluyendo la capacidad de respuesta ante la COVID-19. (Desde un punto de vista positivo, ello también puede conllevar una ralentización de la propagación de la enfermedad y facilitar una mayor aceptación colectiva de los requisitos de confinamiento.)

Otro elemento esencial para la gestión de la epidemia es la vivienda.

---

7 Si, tal y como apunta el editor sobre medio ambiente del periódico *The Guardian* (20 de abril de 2020), existe una fuerte correlación entre la letalidad de la COVID-19 y la concentración de partículas de dióxido de nitrógeno en la atmósfera urbana, la densidad de automóviles, excepcionalmente baja, de Cuba ayuda a las autoridades en sus campañas contra el virus.

## 2.4 Vivienda

El ODS 11 pretende “Lograr que las ciudades sean más inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles” y su primera meta, 11.1, “Asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos [...] seguros y asequibles [...]”. ONU-Hábitat y su Nueva Agenda Urbana apuntan que, aunque cada vez existen más propiedades vacías y sobrantes en todo el mundo, para la mayor parte de la población la vivienda no es asequible e incluso, para muchos, ni es segura ni cuenta con servicios básicos.

En el ámbito de la vivienda (artículo 71 de la Constitución actual), como en tantas otras políticas sociales, Cuba es una excepción. La Revolución terminó con el alquiler y eliminó las hipotecas y el mercado inmobiliario. De acuerdo con la Ley de Reforma Urbana de 1959, más del 85 % de la población cubana es propietaria de su vivienda (o, por lo menos, reside en una vivienda propiedad de otra persona de su familia). Ello, no obstante, se combina con una larga lucha contra “problemas relativos a una oferta de vivienda insuficiente tanto porque faltan viviendas disponibles como porque faltan recursos para mantener y mejorar el parque existente” (Grein, 2015: 1). La Revolución entiende la vivienda como un servicio social y no como un medio de producción o inversión. Pero, a diferencia de lo que ocurre con la educación o la salud, la vivienda implica la propiedad privada. En ausencia de un mercado de viviendas, se calcula que en 2012 siete de cada diez viviendas en La Habana requerían importantes reparaciones. Existían 3,9 unidades residenciales para una población de 11,3 millones, pero todavía se necesitaban 500.000 más. Cada año, el Gobierno construyó 16.000 viviendas, y también, según se apunta, el sector privado construyó 10.000 más. Sin embargo, por poner un ejemplo, el huracán Sandy de 2012 destruyó un total de 22.000 viviendas. Y, de manera tardía (medio siglo después de la revolucionaria Ley de Reforma Urbana), en 2011 se aprobó el Decreto Ley 288 que abrió el país al mercado inmobiliario privado, aunque existen condiciones: las hipotecas todavía están prohibidas, solo las personas con nacionalidad cubana pueden comprar viviendas y nadie puede tener en propiedad más de dos viviendas.

En 2015 se habían abierto 1.100 puntos de venta de materiales para la construcción de viviendas del Gobierno y se ofrecían ayudas públicas limitadas para la mejora de las viviendas. Aunque se volvió a permitir el arriendo de viviendas, los desahucios no están permitidos y los inquilinos no pueden recibir ninguna compensación si los propietarios no conservan sus propiedades.

Cuba aborda el ODS 11.1 desde un ángulo muy diferente al del resto de países del hemisferio occidental, en los que prevalecen el alquiler y la propiedad privada (incluyendo la especulación con la propiedad y la autoconstrucción). Es razonable defender que los mercados de la propiedad latinoamericanos no favorecen la consecución de los ODS para 2030. Pero es igual de certero que medio

siglo de supresión total de las fuerzas de mercado en Cuba tampoco se ha mostrado capaz de asegurar un acceso a la vivienda “seguro, resiliente y sostenible” para todos. El Decreto Ley 288, por lo menos, constituye un reconocimiento de las deficiencias resultantes, aunque por sí mismo no ofrezca una solución. Para cumplir con el objetivo, sería necesario un sistema de oferta más flexible y reactivo, así como la expansión de los derechos de propiedad por parte de la población (especialmente, en el ámbito del financiamiento de viviendas).

## 2.5 Educación

Cuba había avanzado extraordinariamente en el cumplimiento del ODS 4 sesenta y tantos años antes de lo programado. Este objetivo de las Naciones Unidas propone que todos los niños y las niñas puedan terminar la escuela primaria y secundaria de manera gratuita para 2030. También apunta a asegurar el acceso en condiciones de igualdad a una formación profesional asequible y eliminar las disparidades de género y riqueza a fin de conseguir el acceso universal a una enseñanza superior de calidad.

En la Cuba actual, la educación es gratuita, universal y obligatoria para todos los niños y niñas con edades comprendidas entre los 6 y los 17 años (artículo 73 de la Constitución actual). La isla ha liderado la lista de países de todo el mundo en cuanto a gasto público en educación como porcentaje del PIB (Nation Master c). La alfabetización es casi universal y hay pocos abandonos (como tampoco existen escuelas privadas para la élite). El número máximo de alumnos por profesor es de 25, con la meta de que sean 15 en las escuelas secundarias. Se ofrecen comidas escolares gratuitas para todo el alumnado, con lo que, a diferencia de lo que ocurre en el resto de Latinoamérica (excepto, quizás, Uruguay), la malnutrición infantil es escasa. También se minimizan la obesidad y la violencia en las escuelas<sup>8</sup>. En las zonas rurales donde la electricidad no es constante, las escuelas están equipadas con paneles solares.

La educación postsecundaria y superior también es gratuita. El equilibrio entre hombres y mujeres es correcto (es difícil encontrar datos sobre la existencia de un equilibrio racial, pero véase Hansing y Hoffmann, 2020), por lo menos en algunos de los principales ámbitos —en particular, la medicina y también las ciencias aplicadas— y si se comparan los niveles internacionales, aunque otras

---

8 La verdadera calidad de los éxitos cubanos en la esfera de la educación fue objeto de polémica en los Estados Unidos tras los halagos, por parte del senador Sanders, de este aspecto de la Revolución. Una opinión totalmente opuesta la ofrece el profesor Paul E. Peterson, de la Hoover Institution, en el artículo „Cuban Schools: Too Good to be True“ („Escuelas cubanas, demasiado buenas para ser verdad“, *Education Next*, 16 de marzo de 2020).

disciplinas son sensibles políticamente para que las autoridades toleren la plena expresión. Las ciencias económicas han ido ganando mayor prestigio y calidad desde el derrumbe de la URSS, y los economistas tienen más margen que otros científicos sociales para “explicar las cosas como son”. La excepcional producción cultural de Cuba, en términos de música, pintura, teatro, cine y literatura, indica que las humanidades siguen vibrantes, sea con el apoyo de las autoridades o sin él (para más información sobre creatividad cultural no apoyada por el Estado, véase, entre otros, Dabène, 2020).

Una investigación más detallada y desde el punto de vista etnográfico de la educación en Cuba demostraría, sin duda, las limitaciones que presenta el testimonio positivo anterior. No se permite la libertad de pensamiento ni al profesorado ni al alumnado y, como sucede en todos los países, la calidad de la educación es algo diferente según se trate de barrios y sectores sociales privilegiados o desfavorecidos. En un ensayo anterior mencioné brevemente las similitudes entre los modelos sociales cubano y “espartano” (Hoffmann y Whitehead, 2007: 20), y probablemente todavía sea correcto evaluar las limitaciones y los progresos educativos de la isla desde esa perspectiva. Es importante remarcar que Esparta demostraría un desempeño bastante positivo en los términos del ODS 11.1. El principal problema se presentaría en torno a la calidad. ¿Hasta qué punto se ofrece una formación sólida y exhaustiva para todos que satisfaga el requisito de “educación de calidad”? (En todos los países latinoamericanos donde su ausencia es notoria quedaría mucho camino por delante.) O, por otro lado, ¿fomentar el pensamiento crítico y el cuestionamiento (lo que quizás se asemejaría al estilo ateniense) también formaría parte indispensable de una educación de calidad?

Nos situemos donde nos situemos en el debate, los éxitos en la educación masiva por parte de Cuba deben ser reconocidos y proporcionan la base para mejoras potenciales. Muchos países latinoamericanos no están en una situación tan favorable. De cara al futuro, será decisivo proporcionar a la actual fuerza de trabajo (por no hablar de la nueva generación de ciudadanos cubanos) un nivel de alfabetización digital que actualmente es difícil de desarrollar dadas la gran limitación de recursos tecnológicos, así como la falta de confianza por parte de las autoridades de los canales de comunicación horizontales y no autorizados. Ello nos lleva a la última política social objeto de análisis.

## 2.6 Empleo

El ODS 8 pretende “Promover [...] el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos”, e incluye especialmente la protección social y las oportunidades laborales para la juventud y las minorías vulnerables. Ello se alinea con los artículos 68 y 69 de la Constitución.

Las estadísticas básicas de la Organización Internacional del Trabajo colocan a Cuba en una buena posición en cuanto al cumplimiento de dichos criterios. Por ejemplo, la tasa de participación de la mano de obra en 2012 era de un 74,2 %, la tasa de desempleo era de un 2,4 % en 2015 (6,1 % para la juventud en 2010), se trabajaban 41 horas efectivas a la semana por persona empleada en 2010, había una tasa de afiliación sindical del 81,4 % en 2008 y las cifras sobre seguridad y salud en el trabajo eran excelentes, entre otros datos.

Pero entre todas estas cifras hay una mucho más preocupante: en 2010, los empleados cubanos ganaban de media al mes 448 pesos cubanos, es decir, menos de un dólar estadounidense al día al tipo de cambio oficial (para consultar todas las cifras, véase Organización Mundial del Trabajo). El umbral internacional de pobreza del Banco Mundial se situaba recientemente en 1,90 dólares al mes, aunque también existe el umbral de los 3,20 dólares, así como un amplio debate sobre la manera de calcular la paridad de poder adquisitivo. La cifra sobre los ingresos calculada por las autoridades cubanas difiere del concepto utilizado por el Banco Mundial, pues la primera es calculada por trabajador y la segunda, por cápita. Por otro lado, la cifra del Banco Mundial hace referencia a los ingresos totales, mientras que en Cuba existen notables complementos no monetarios a la renta, como son la educación y la sanidad gratuitas, la propiedad de la vivienda y la canasta básica. En Cuba, solamente es exigua la remuneración directa que se percibe por el empleo, de modo que la cifra relativa al umbral de pobreza del Banco Mundial no es comparable<sup>9</sup>. De hecho, el mercado interno ofrece bienes pagados en pesos que toda la población activa puede permitirse, de modo que la conversión en dólares es engañosa. No obstante, desde el punto de vista psicológico el cálculo es muy desmoralizador, y las personas que están atrapadas en la economía del peso son muy pobres en comparación con las que tienen acceso al dólar. Por ello, estos ingresos semanales oficiales, que son extremadamente bajos, explican por qué la mayoría de cubanos están acostumbrados a realizar actividades informales para resolver su falta de ingresos. Ello también confiere credibilidad al irónico eslogan: “Ellos hacen como que nos pagan, nosotros hacemos como que trabajamos”<sup>10</sup>.

En la última década, el mercado de trabajo de la isla ha cambiado considerablemente y ha ido erosionando en gran parte el monopolio del sobredimensiona-

---

9 Se dice que en la Unión Soviética, en los años 80, alrededor del 60 % de los ingresos de los trabajadores se canalizaba a través de varios tipos de financiación colectiva y no en forma de salario (Mandel, 1988).

10 Esta afirmación es recurrente y existe poca evidencia pero, en realidad, la supervisión del trabajador, la presión entre pares e incluso la incitación a ser leal al partido generan probablemente un desempeño laboral significativo en ausencia de incentivos monetarios decentes para trabajar duro.

do sector público como proveedor de empleo. Este artículo no pretende analizar detenidamente el aumento del empleo en el sector privado. Pero, en términos generales, a finales de los años 80 solo el 8 % de la fuerza de trabajo se encontraba en el sector no estatal, mientras que en diciembre de 2018, según la central sindical CTC, la ratio se había cuadruplicado y llegaba al 32 % (en este sentido, se entiende que el sector no estatal incluye a los trabajadores de cooperativas y el sector privado más pequeño). El 62 % de los trabajadores registrados en el sector no estatal están afiliados a la única confederación de sindicatos a través de las más de 7.000 organizaciones sindicales de base (*Cuba News*, 25 de abril de 2019). Actualmente se cuentan 123 actividades que pueden ser objeto del trabajo privado, pero dado que se clasifican como trabajo por cuenta propia tienen mucha menos protección social que las que se enmarcan en el sector cooperativo. Más allá de estos medios de empleo reconocidos, el sector informal es extremadamente marginal en comparación con el resto del subcontinente, y se contienen con eficacia el crimen organizado y la extorsión perpetrada por bandas.

Estos seis ámbitos de las políticas públicas están interconectados y deben ser analizados como un todo. Tal y como hemos visto, en conjunto se alinean de manera inusitada con las especificaciones de los ODS de las Naciones Unidas, a diferencia de lo que ocurre en los países vecinos. No obstante, también es evidente que esta matriz estaba lejos de ser satisfactoria incluso antes de que terminara la generosidad venezolana, Estados Unidos endureciera su embargo y llegara la pandemia de la COVID-19. A lo largo de, por lo menos, la última década, las autoridades de La Habana han intentado actualizar el modelo de políticas sociales heredado a fin de mitigar estas deficiencias, pero hasta la fecha han conseguido resultados muy limitados. Las condiciones de la crisis de 2020 y 2021 y las limitaciones si comparamos la situación con las ambiciones de los ODS refuerzan la idea de que la Administración Díaz-Canel se enfrenta a unos retos extremadamente graves, estructurales y a largo plazo a lo largo y ancho del espectro de las políticas sociales. Existe un riesgo claro de que las reformas de emergencia introducidas en enero de 2021 redistribuirán los recursos estatales, en la actualidad notablemente escasos, para abarcar algunos sectores productivos a cambio de una descapitalización drástica de sectores sociales que ya se encuentran bajo presión, como son la educación, la vivienda y las pensiones. Ante este panorama, la segunda parte de este artículo se enfoca en los problemas de gobernanza que deberán abordarse si se pretende que la población cubana obtenga los beneficios sociales que tanto la Constitución cubana (en su revisión de 2019) como los ODS establecen como requisitos.



### 3 La gobernanza de la matriz de políticas sociales

En octubre de 2019, los 600 miembros de la Asamblea Nacional del Poder Popular de Cuba “eligieron”<sup>11</sup> de manera unánime a Miguel Díaz-Canel como presidente de la República, de acuerdo con la reforma constitucional ratificada a través de un referendo popular el año anterior. La Presidencia había sido abolida en 1976 a través de la Constitución “socialista” aprobada entonces. Aunque ahora ha revivido y el Gobierno formal ha fortalecido su posición con respecto al Partido Comunista de Cuba (PCC), en virtud de la Constitución el PCC continúa siendo “la fuerza dirigente superior de la sociedad y el Estado”, y Raúl Castro continuó como su primer secretario hasta el Congreso del Partido de 2021, en el cual pasó el mando a Díaz-Canel (quien, con 59 años, es 29 años más joven que Castro). De manera más amplia, Cuba se encuentra actualmente inmerso en una transferencia de responsabilidades intergeneracional, con la cohorte de guerrilleros geriátricos fundadores del partido dando paso, de manera planificada y ordenada, a generaciones más jóvenes de burócratas del Estado y el partido cuyos reclamos de autoridad provienen más de su competencia gubernamental que de sus luchas históricas. Las nuevas normas de 2019 establecen límites de edad y duración del mandato a los nuevos gobernantes, lo que contrasta mucho con las prerrogativas perpetuas de sus predecesores.

Desde el inicio, Díaz-Canel y sus colegas han tenido que enfrentar una multitud de retos de gobernanza en casi todos los frentes. Algunos de ellos eran a mediano o largo plazo, algunos otros estaban relacionados con la seguridad y la esfera internacional, otro grupo de retos (especialmente, los relacionados con las graves disfunciones del sistema económico) era relativo a la esfera nacional y, por último, algunos simplemente apuntaban a la gestión de la transición de las viejas estructuras verticalistas a unas nuevas prácticas de gobernanza más normalizadas y reguladas. En primavera de 2020, todos estos retos se vieron afectados por una crisis mucho más inmediata y urgente, incluso existencial, tanto por los efectos de la COVID-19 como por las adversidades internacionales que acentúan

---

11 La clasificación comparada de los regímenes leninistas realizada por Ken Jowitt distingue entre una fase de „consolidación“ que se corresponde en buena manera con la Constitución cubana de 1976 y una fase de „inclusión“ alineada con las enmiendas de 2019 (Jowitt, 1992, capítulo 3). El autor, sin embargo, diferencia entre regímenes leninistas y, en particular, apunta que en Cuba, a diferencia de en muchos otros países, el régimen se instauró tras la desestalinización de la URSS, razón por la cual presenta algunas características „excepcionales“. Por mi parte, añadiría que la marcha a gran escala de disidentes hacia los Estados Unidos redujo el nivel de represión interna (salida en lugar de gulag) y que la estructura „heroica“ del carisma revolucionario se mantuvo viva gracias a la generación de la guerrilla y a las consecuencias del bloqueo impuesto por Estados Unidos.

los legados políticos negativos generados a lo largo de los años. En este contexto global, extremadamente difícil de sortear, debemos situar el objeto, mucho más limitado, de este artículo: los retos de la gobernanza en el sector de las políticas sociales. Mi intención no es ofrecer una visión exhaustiva de todos los ámbitos políticos que debe abordar el nuevo Gobierno. Pero sería extremadamente artificial y tendencioso aislar algunos de los retos sectoriales de su contexto. Las siete rúbricas que incluyo a continuación cubren la mayor parte de las dificultades que asolan las decisiones políticas en el ámbito social (y es así como las voy a ilustrar). En todo caso, se extienden, obviamente, a otros ámbitos más amplios.

### *3.1 Mando y control*

Tal y como se mencionó, el PCC sigue siendo la fuerza principal en la sociedad y el Estado cubanos, con un historial de seis décadas de un invasivo mando y control, en ocasiones orgullosamente arbitrario (Whitehead, 2016). En tiempos de emergencia nacional extrema como la actual, pueden existir justificaciones plausibles para fortalecer las funciones de un liderazgo categórico de arriba abajo, pero las reformas de 2019 vinieron precisamente motivadas porque este enfoque de gobernanza se había llevado más allá de sus límites —y con unos resultados especialmente decepcionantes en cuanto a los niveles de consumo y producción de alimentos. La intención, y la esperanza, eran que una estrategia de gobernanza más profesionalizada y racional (quizás en línea con las que dieron tantos frutos al Partido Comunista chino tras la etapa de gobierno de Mao) podría fomentar algunas de las tan necesitadas rectificaciones o correcciones. A la vez, era esencial que la población entendiera que la autoridad de arriba abajo y la unidad nacional ante un peligro extranjero no debían cuestionarse. La mecánica “leninista” del proceso de revisión constitucional y el plebiscito, así como el solemne traspaso de autoridad no dejaron duda sobre ello.

En el momento de redacción de este artículo, todo apunta a que el presidente y el primer secretario están intentando colaborar de manera efectiva y que las estructuras de control de arriba abajo siguen funcionando intactas y sin pausa. Una de las consecuencias paradójicas del uso de sanciones extremas y punitivas por parte de Washington contra los regímenes que selecciona para imponer un “cambio de régimen coercitivo” es que dichas medidas terminan siendo contraproducentes dado que promueven un cierre de filas. En efecto, en el caso cubano, en el contexto de la actual emergencia se puede clausurar cualquier espacio para la reflexión crítica o la liberalización. Y, dado que la máxima prioridad es contener el virus de la COVID-19, una respuesta de mando y control bien orientada y basada en la ciencia probablemente salve más vidas que la demagogia y la irresponsabilidad médica que muestran algunas de las democracias líderes mundiales.

Sin embargo, a más largo plazo la matriz de políticas sociales de Cuba requerirá un debate más amplio que incluya una apertura a las perspectivas críticas y los modelos alternativos. La lealtad ciega y la disciplina patriótica son un activo agotable cuando hay compensaciones y complejos ajustes estructurales de por medio. Incluso si, para luchar contra la pandemia, vuelven los viejos reflejos de solidaridad en masa y movilización revolucionaria (lo que está por ver), el mando y control no solucionará el sistema de transporte, ni proporcionará viviendas más seguras, ni conseguirá la seguridad alimentaria para todos, a no ser que todo ello sea, por lo menos, impregnado de una autocrítica honesta y actualizado con una nueva manera de pensar<sup>12</sup>. Este es el primer reto fundamental de las políticas sociales de estos años 20.

### 3.2 El racionamiento

Este punto general puede amplificarse si atendemos a los grandes fracasos de la estructura heredada de las asignaciones económicas por parte del Estado. Como ya se ha apuntado, se debería poder separar esta esfera de políticas de la cuestión más política sobre el tipo de régimen. Otros países gobernados por partidos comunistas han reconocido las disfunciones de la economía planificada<sup>13</sup>. También Cuba se ha visto forzada a dar marcha atrás en el sistema “de la cuna a la tumba” que impulsó mientras estaban disponibles los subsidios soviéticos. Estos recogimientos, no obstante, fueron reticentes e inadecuados. Todavía debe tener lugar una adopción coherente de mecanismos de asignación de los mercados.

El sistema monetario dual de Cuba ha sido durante mucho tiempo el centro del problema, y los expertos han debatido la necesidad de reemplazarlo por una generación. La reforma monetaria y del tipo de cambio del 1 de enero de

---

12 „Sólo en *statu nascendi* y en tanto que el genuino líder carismático rige de modo extracotidiano, puede el cuadro administrativo vivir con el señor, reconocido como tal por fe y entusiasmo, en forma mecenística o de botín o gracias a ingresos ocasionales. [...] La masa de los discípulos y seguidores quiere también (a la larga) vivir materialmente de esta „vocación“, y tiene que hacerlo así so pena de desaparecer. [...] Supuesto de la rutinización es la eliminación del carácter peculiar del carisma como ajeno a lo económico, su adaptación a las formas fiscales (financieras) de la cobertura de las necesidades [...]. La rutinización o adaptación a lo cotidiano no se realiza por lo general sin luchas.“ Así describió Max Weber la „rutinización del carisma“ en *Economía y Sociedad* (Weber, 2002: 199-202). Más adelante (a partir de la p. 214), analizó la transformación del carisma hacia un modo antiautoritario (hacia la autoridad basada en satisfacer las expectativas de la población) de acuerdo con lo que desde entonces se conoce como „legitimidad del rendimiento“.

13 Véase Jowitt óp. cit., pp. 131-134, para la estructura política de la economía planificada soviética. Una declaración clásica sobre los aspectos económicos puede encontrarse en Kornai (1992).

2021 eliminó el peso convertible (CUC) y mantuvo el peso cubano (CUP) como única moneda nacional. En el pasado, por mucho mando que se autoasignaran las autoridades, no disponían de las señales básicas necesarias para detectar los cuellos de botella de la escasez de recursos y, por consiguiente, para reasignar los limitados recursos allá donde eran más necesarios. El asunto de gobernanza crucial aquí es que se puede diferenciar entre el uso de las señales de precios para asignar recursos de manera eficiente y los dogmas “neoliberales” que no permiten atender las necesidades sociales colectivas y que conceden beneficios extraordinarios a especuladores privados. Sin embargo, y puesto que a la vez se expandía el circuito de tiendas en divisas en las que la población cubana podía pagar con sus tarjetas bancarias en dólares, persiste el dualismo monetario, ahora en una nueva forma.

Un cierto racionamiento es inherente a la idea de sanidad universal y gratuita, a la de educación gratuita para todos, o al suministro de la canasta básica de productos cotidianos. Estas políticas sociales cubren unas necesidades demostrables (especialmente con la amenaza global que han representado el fortalecimiento de las sanciones estadounidenses y la pandemia) y ofrecen los elementos de un “pacto social” vital entre el Estado y la población que las autoridades deben proteger cueste lo que cueste. A pesar de ello, mientras se compartimenta la economía entre, por un lado, un mercado para las masas basado en el peso cubano y caracterizado por una escasez grave y, por el otro, un mercado con una moneda fuerte y con un suministro más abundante para una minoría con acceso a las divisas, el arbitraje y el desvío de recursos entre los dos segmentos podrá invalidar los aparentes beneficios de un sistema formal de racionamiento. Ello se verá agravado si se le suma un desequilibrio profundo entre ambos mercados (al principio de la reforma del tipo de cambio, 25 pesos cubanos equivalían a un dólar estadounidense), Pongamos un ejemplo simple: si las aspirinas y el jabón pueden venderse en la moneda fuerte, el sistema de salud pública no podrá ofrecer aspirinas a un precio asequible para sus pacientes. De modo más amplio, es imposible medir qué actividades económicas son rentables socialmente, o de hecho generan un valor añadido negativo, cuando las cuentas de las empresas (e incluso de muchos hogares) requieren la agregación de ambos flujos de divisas<sup>14</sup>.

Existe una razón por la que este error de contabilidad aparentemente evidente no ha sido susceptible de reforma hasta ahora. El argumento oficial es que el cambio de divisas no puede salvar la brecha entre los dos sistemas, y ello es,

---

14 Por ejemplo, cuando en 2018 pregunté por las impresiones sobre cuánto costaría reparar un restaurante en La Habana Vieja, los resultados fueron ridículamente caros, pues incluso los suministros locales disponibles se cobraban como si fueran importaciones. Ello me mostró por qué las inversiones que pueden parecer socialmente productivas no se pueden considerar viables desde el punto de vista financiero.

evidentemente, un problema, especialmente ahora. Pero el problema de gobernanza de fondo es más profundo que eso. Si los sueldos de doctores y profesores equivalieran un poco más a su valor social, la formidable oferta de personal médico y las admirables ratios profesor-alumnos serían difíciles de mantener, pues se haría evidente hasta qué punto se están agotando otros sectores de la economía para financiar estos programas sociales. En la situación actual, ni los ministros más poderosos en la cúspide del árbol de decisiones tienen información detallada sobre el coste real de sus elecciones, de modo que es probable que las decisiones se estén tomando sobre la base de razones doctrinales e incluso “morales” en lugar de hacerlo conociendo suficientemente los efectos en el conjunto del sistema<sup>15</sup>. La cuestión fundamental es que, si Díaz-Canel pretende emplear las herramientas políticas necesarias para conseguir los ODS de las Naciones Unidas en una década, una mejor identificación de los cuellos de botella relativos a los recursos será esencial.

### *3.3 La responsabilidad colectiva*

Durante las primeras seis décadas que siguieron a la Revolución, el concepto central de liderazgo político en Cuba fue el comandante. Como indica el término, la función de este líder era comandar, siempre después de recoger opiniones colectivas y asesoramiento de expertos según el tema de que se tratara. Se supone que el ascenso de Díaz-Canel debe inaugurar no solo una nueva generación de líderes, sino también un enfoque más colaborativo y compartido en torno a las responsabilidades relativas a la adopción y la implementación de políticas. Por lo menos en teoría, debería darse un cambio hacia una mayor responsabilidad colectiva. A veces los ministros que sirven al presidente y otros cargos con mandatos limitados se arriesgan defendiendo una propuesta pensando que, si es exitosa, su creador se llevará todo el mérito y puede tener más números para una promoción futura. Bajo el sistema anterior, habría sido imprudente reclamar ese mérito con el que el comandante pudiera sentirse desplazado, y oponerse al consenso podía destrozarle la carrera a uno.

El tiempo dirá si las reformas de 2019 inauguraron ese cambio en los estilos de liderazgo. El PCC se inclinará por seguir operando bajo los principios leninistas, incluso tras el reemplazo de Raúl por parte de Díaz-Canel. Las Fuerzas Armadas de Cuba tampoco parece que se abran a mucha innovación (aunque po-

---

15 Este proceso de reducción al absurdo debería haber sido evidente hace 50 años, cuando la zafra de los diez millones destruyó buena parte del resto de la economía y, por consiguiente, hizo inalcanzable la cosecha de azúcar prevista a causa de la desorganización de sus insumos esenciales. El ingreso en el COMECON debía proteger a Moscú de un mayor derroche en esta escala.

dría existir una subsección con experiencia empresarial que aspirara a separarse en un futuro). Mientras que ambos bloques de poder podrían aceptar el cambio hacia un mayor énfasis en la eficiencia y los resultados, no parece que vayan a aceptar positivamente a disidentes y rebeldes.

En ese caso, un nuevo reto de gobernanza en el ámbito de las políticas sociales será dar suficiente impulso a toda propuesta que conlleve una fuerte innovación. En muchos países latinoamericanos, este obstáculo se puede salvar si has cursado estudios en instituciones extranjeras con un estatus suficientemente alto o tienes el apoyo de agencias especializadas como el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo. Las conexiones entre las personas de clase alta y la incidencia del sector privado también tienen su importancia. Ninguna de estas ayudas a la innovación parece que sean efectivas en el contexto cubano. Quizás los buenos contactos con China o Rusia (o bien operaciones financieras en Panamá) podrían ayudar un poco, especialmente en sectores como el transporte, en los que la experticia y el financiamiento extranjeros pueden marcar la diferencia. No obstante, en general los legisladores deberán formar coaliciones de apoyo en el territorio nacional o bien confiar en los métodos operativos tradicionales de arriba abajo. ¿Será suficiente para abordar los retos de la seguridad alimentaria o el desempleo? Ahora sabemos que los tecnócratas del Banco Central pueden persuadir al gabinete para que haga lo necesario en cuanto a la reforma del tipo de cambio o la racionalidad fiscal. Queda por ver hasta qué punto el sistema puede gestionar las consecuencias de segunda ronda, potencialmente explosivas, de la actual reforma, pues podría desatar una ola de inflación incontenible. Para que la mejora del desempeño económico sea duradera, todo el Gobierno debería aceptar una fórmula compartida y vendérsela a la población, arriesgando su capital político, ahora limitado.

### *3.4 La transparencia*

En todo el mundo, Gobiernos tanto democráticos como autocráticos se enfrentan a la falta de confianza ciudadana como uno de los retos principales de la gobernanza efectiva, tanto en general como en el ámbito de las políticas sociales. El Gobierno de Xi Jinping está teniendo dificultades para recuperar el terreno tras su desastrosa gestión de la primera fase del brote de la COVID-19 en Wuhan. En Chile, la Administración de Sebastián Piñera, a pesar de su claro mandato electoral, se vio casi sobrepasada por las protestas que provocó al subir los precios del transporte público. Los chalecos amarillos han acorralado a Macron. Y como estos existen muchos más ejemplos. Con ello, un reto político clave para Díaz-Canel es gestionar las comunicaciones públicas y las expectativas de la población de

modo que le permita retener la autoridad necesaria para una gobernanza efectiva. Ello se analiza normalmente bajo la rúbrica “transparencia”.

Se trata de un tema difícil de abordar objetivamente cuando hablamos de Cuba. No es fácil encontrar pruebas sólidas y rápidamente se entra en polémica. No obstante, abordaré una sucesión de anécdotas personales para ilustrar los retos existentes. En primer lugar, me remonto a mi viaje alrededor de la isla que hice justo después de que el Pacto de Varsovia invadiera Checoslovaquia en 1968. Durante varios días, recibíamos noticias pero sin ningunas directrices oficiales, así que varios informantes expresaron su solidaridad con un pequeño país socialista acosado por una gran potencia. Cuando el líder máximo finalmente se pronunció a favor de Moscú, todos aquellos que habían errado en sus predicciones se apresuraron a ocultarlo. Veinte años más tarde, me encontraba en Matanzas cuando cayó el muro de Berlín. Las noticias se extendieron como la pólvora. Todo el mundo, independientemente de sus preferencias políticas, sabía que se trataba de un momento de dislocación profunda para la Revolución cubana. A pesar de ello, durante una semana no se reconocieron oficialmente los hechos. Al PCC le tomó todo ese tiempo para preparar a todos sus activistas en la nueva línea del partido, como si lo estuvieran oyendo por primera vez. Durante el periodo especial, fui testigo de otros ejemplos acerca de la disyunción entre la inteligencia popular instantánea y la formulación, mucho más lenta, de un discurso oficial minuciosamente orquestado. En mi última visita a La Habana, la gente ya hablaba con franqueza sobre la situación en Venezuela y lo que presagiaba para ellos. En un evento oficial me encontré solo explicando que los europeos que rompieron con Maduro no eran solo títeres de los Estados Unidos. Subrayé que el líder venezolano es, en la opinión de la Europa progresista, un “impresentable”. Mi comentario recibió una desaprobación absoluta —por lo menos, mientras duró el evento formal. En el almuerzo posterior, no obstante, pude comprobar que no era el único paria al fin y al cabo, pues todo el mundo sabía que lo que dije debía ser tenido en cuenta. Criticar a Trump en una reunión con senadores republicanos habría generado respuestas similares, o incluso más hostiles.

Con estos antecedentes en mente, ¿qué podemos esperar de la estrategia de comunicación del Gobierno de Díaz-Canel (especialmente, en el ámbito de las políticas sociales)? Sobre el papel, la Constitución actual incluye una considerable libertad de prensa (artículos 53 y 60), y probablemente se fomentó un reporte más exacto, en parte, para contraponerse al modo de tuitear de Trump y, en parte y posiblemente, porque el Gobierno cree que tiene un buen argumentario —pensando incluso que la población está con él. A la vez, se enfrenta a una mayor competencia por parte de los medios sociales nacionales, así que si pretende hacerse oír deberá mejorar la honestidad de su cobertura. Lo que está claro es que solo

algunos temas pueden tratarse con transparencia, pues otros están fuera de los límites tal y como evidenció el voto sobre la reforma constitucional.

Aun así, muchos de los asuntos sociales apuntados anteriormente cada vez reciben un tratamiento más amplio e informativo<sup>16</sup>. Hay margen para una expansión parcial y provisional de la deliberación colectiva que apunte a tener más en cuenta a una ciudadanía educada y preocupada y, por consiguiente, estimular la confianza en el nuevo equipo. La ignorancia y los prejuicios de muchas de las opiniones extranjeras sobre Cuba (especialmente provenientes de Estados Unidos) genera apoyo a los mensajes oficiales. Pero ello no es en ningún caso suficiente para promover una “plena transparencia” y puede llevar a un cambio de consideración en cualquier momento. Pero si el pueblo cubano pretende mantener su disciplina y su moral en los tiempos difíciles que se vienen, tiene sentido que las autoridades actuales se dirijan a él con explicaciones honestas, allá donde puedan.

Sí hay, no obstante, un ámbito de las políticas sociales que es especialmente sensible y en el que la disyunción entre lo que dicen las autoridades y lo que experimenta la población es particularmente incorregible: la equidad.

### 3.5 La equidad

El prestigio nacional e internacional de la Revolución cubana se encuentra esencialmente en su reivindicación por ofrecer una igualdad social plena y genuina (y que no solo se quede en inclusividad social democrática). Los primeros treinta años ello se sostuvo gracias a un apoyo financiero enorme del bloque soviético, y esta promesa se mantuvo viva durante las tres décadas siguientes a pesar de que la ayuda exterior fuera menor y más inestable. En estas seis décadas, el ejemplo cubano ha sido objeto de duras críticas y oposiciones implacables y se ha visto sometido a fuertes sanciones unilaterales por parte de Estados Unidos, quien encontró un foco de oposición muy motivado en Miami que niega la validez del modelo cubano y trabaja incansablemente para derrocarlo<sup>17</sup>.

---

16 Para un análisis adecuado se deberían analizar la televisión, la radio local, los intercambios entre los residentes en la isla y sus familias en el extranjero e incluso, apurando, Radio Televisión Martí.

17 Descifrar la agenda real del *lobby* de Cuba en Miami no es tan fácil. Los intransigentes han estado sujetos al cambio generacional tanto en Cuba como en Florida, y desde 1989 cada vez es más común que los cubanos americanos diferencien entre el bienestar y los intereses legítimos de la población de la isla, por un lado, y su régimen, todavía detestado de manera uniforme, por el otro. Sin embargo, desde que Trump subió al poder parece que los revanchistas más extremistas de Miami han vuelto a ganar algo de la prominencia que tuvieron antaño. Ello se pudo comprobar sin duda durante las elecciones de noviembre de 2020, por lo menos en Miami.



El reto central en el ámbito de las políticas sociales para la Administración de Díaz-Canel es hacer que el modelo cubano sea sostenible ante la hostilidad estadounidense a la par que conserva y refuerza los aspectos de la histórica agenda de equidad que puedan tener una proyección a más largo plazo. El coeficiente de Gini, que mide la distribución de la riqueza, es difícil de computar por la existencia de la doble moneda, pero en cualquier escenario plausible deben de existir enormes desigualdades en este ámbito elemental.

Si analizamos la equidad social de manera más amplia, tal y como prefieren los encargados de formular las políticas en Cuba, los ODS de Naciones Unidas, que deben conseguirse para 2030, representan un indicador imparcial. Junto con los objetivos abordados anteriormente, el ODS 5 apunta a la igualdad de género, el ODS 10 aborda las necesidades especiales de las minorías marginalizadas y con discapacidades, y el ODS 16 reivindica unas instituciones más fuertes que aseguren justicia y derechos humanos para todos. Como se puede comprobar, toda la agenda de equidad de las Naciones Unidas es extremadamente ambiciosa, y no se consigue en casi ningún territorio del mundo (quizás Escandinavia es quien está más cerca). Es cierto que, con la excepción probablemente de Canadá, en el hemisferio occidental se presentan varias limitaciones. Cuba tiene unos fundamentos más fuertes y un mejor desempeño que la mayoría de sus vecinos, pero sus logros están en riesgo y sus deficiencias en términos de equidad siguen siendo considerables.

En cuanto a la igualdad de género, la Federación de Mujeres Cubanas tiene una fuerte presencia. En 2015, el 42,6 % de la población activa eran mujeres, como también lo eran el 48,9 % de la Asamblea Nacional del Poder Popular y ocho de cada diez fiscales. La paridad es casi una realidad entre el estudiantado universitario. La Constitución de 2019 prohíbe explícitamente la discriminación por razón de identidad de género. Sin embargo, las altas esferas de la estructura de poder todavía están muy dominadas por hombres, y la mayoría de mujeres cubanas tienen problemas con la “doble jornada”, por la que deben combinar unas arduas tareas domésticas con un empleo a tiempo completo (es difícil conseguir pruebas fehacientes sobre la violencia doméstica y sexual, pero véase ONU Mujeres).

Cuba tardó en abordar la dimensión de las personas con discapacidad (unas 360.000) y, aunque ahora sí reciben atención, todavía queda mucho por hacer: por ejemplo, en términos de movilidad y acceso con sillas de ruedas. En lo que concierne a las diferencias étnicas, la igualdad racial es un tema muy sensible y, en general, no se ha investigado mucho (Hansing y Hoffmann, *óp. cit.*, son una valiosa excepción). También hay cuestiones abiertas en cuanto a la comunidad china y varias comunidades religiosas como la judía. Aun así, en términos com-

parativos, Cuba puede considerarse bien posicionada para conseguir los objetivos marcados por la Agenda 2030 de Naciones Unidas en el plazo de una década.

El ODS 16 (“Promover sociedades justas e inclusivas [...], facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas”) es objeto de una discusión acalorada. Algunos observadores, que en su mayoría permanecen callados ante el agujero negro jurídico y el uso de la tortura que caracterizan la base estadounidense de Guantánamo, sostienen que la justicia cubana es una farsa.

Este titular es un ejemplo reciente, y bastante representativo: “Cuba, con 90.000 presos, es la mayor cárcel del mundo” (Gaviña, 2020). La periodista española que lo escribió estaba entrevistando a Edel González, quien durante 17 años trabajó de fiscal en Cuba y fue “expresidente del Poder Judicial en Cuba y reserva especial para la dirección del Tribunal Supremo de Cuba”. Durante la entrevista, González, apoyado por la ONG Prisoners Defenders y varios eurodiputados, se arrepintió de algunas sentencias injustas que dictó en el pasado. No obstante, su detallado relato como alguien que lo vivió desde dentro no corroboraba en absoluto la airada retórica usada por la periodista. Admitió que existían 126 prisioneros políticos y que, a pesar de la existencia del *habeas corpus* en el artículo 96 de la Constitución, todavía no existía ninguna maquinaria para que pudieran limpiar sus nombres. Por lo menos, algunos fueron juzgados a resultas de la excesiva vehemencia de los funcionarios de la seguridad del Estado (mayormente provinciales), quienes posiblemente intimidaban a jueces que cuestionaban sus métodos. González denunció el clima de “miedo” que no permitía un acceso justo a la justicia tal y como promete la Constitución. Por otro lado, también afirmó que Raúl Castro había dado a todos los jueces del país la orientación “de que no debían temer ni ser influenciados por el Ministerio del Interior” y afirmó que tiene la convicción de que “la nueva Constitución da pie para que se produzca una serie de normas jurídicas que tiendan a elevar la libertad de los cubanos” (Gaviña, 2020).

Para los estándares del hemisferio occidental, no está nada claro que Cuba esté quedando rezagada a la hora de conseguir el ODS 16. Entre los factores negativos, todavía carece de una separación real de poderes (pues el partido todavía sigue mandando y cuando los tiempos son difíciles, así como en la primera mitad del 2021, no duda en reprimir cualquier señal de disidencia), pero ya algunos bufetes pequeños o abogados independientes han ganado casos ocasionales contra los fanáticos del régimen (en el marco de la aplicación del Código Civil)<sup>18</sup>. A

---

18 Tal y como grabó uno de ellos, Samuel Alipizar, de Cuba Demanda (que trabaja para desarrollar los derechos legales en la isla a través de la activación de las leyes actuales). Véase su contribución en el webinar de 19 de mayo de 2020 en el marco del programa Václav Havel de la Florida International University sobre la reforma del sistema legal cubano.

modo más general, en Cuba tampoco se dan la violencia criminal y los asesinatos extrajudiciales que evidencian tan cruelmente la mala denominación de los “sistemas de justicia” en un largo y creciente número de otras repúblicas, como se ha evidenciado en la pandemia.

Como ya se ha apuntado, el aspecto más fundamental de la desigualdad hace referencia a la distribución de los ingresos y la riqueza. Como se abordó en la sección II, arriba, referente al empleo y el racionamiento, el problema principal de la distribución de los ingresos es el sistema de moneda dual, que fomenta grandes inequidades. Tras el abandono de este sistema por parte de la Administración de Díaz-Canel, esta deberá ahora convencer al pueblo de Cuba de que se toma suficientemente en serio las consecuencias de las desigualdades de ingresos.

La distribución de la riqueza es un reto relacionado con el anterior, y resulta difícil resumirlo en unas pocas líneas (para más información, véase Hansing y Hoffmann, 2020). En ausencia de unos mercados de capital, de crédito e inmobiliario adecuados, los residentes de la isla tienen unas posibilidades extremadamente bajas para la acumulación privada de capital a pesar del cambio producido hacia la legalización de unos mayores niveles de propiedad privada a nivel individual. Se podría afirmar que, cuando no hay mercados, aquellas personas que tienen acceso al poder estatal son los verdaderos “ricos”. Sin embargo, en Cuba sería necesario un trabajo etnográfico de la élite del país para documentar este punto, y la evidencia de que se dispone actualmente no parece apuntar a que tengan una vida opulenta sin límites. Algunas personas, tanto públicas como privadas, tienen cuentas bancarias en el extranjero: son escritores, artistas, músicos y otros que disfrutan de unos estilos de vida privilegiados gracias a las divisas a las que pueden acceder. Si atendemos a los niveles de concentración de la riqueza en el resto del hemisferio occidental, difícilmente se perciben estas inequidades como excesivas (excepto, quizás, si se miran bajo la lente de los estándares idealistas de la teoría socialista). Cuando la riqueza se obtiene por medios ilegales, el sistema cubano corrige la situación de manera más efectiva que la mayoría.

A modo de conclusión, Cuba se enfrenta a varios retos graves (y específicos del país) a la hora de controlar las desigualdades y convencer a la población que los recursos disponibles se están distribuyendo de manera equitativa. Y este aspecto, plasmado en la Agenda 2030 y los ODS, es difícil de conseguir. Aun así, solo aquellos que han podido solucionar el problema en otros territorios están bien posicionados para criticar a Cuba en este ámbito, y existe la opción de que el sistema actual trabaje sus éxitos parciales para retener su prestigio, tanto nacional como extranjero, en cuanto país pionero.

### 3.6 El bloqueo externo

El ODS 17 llama a la cooperación internacional y la promoción de “una verdadera liberalización del comercio” para 2030 que apoyen la causa del desarrollo sostenible en todo el mundo. Desde la Administración Kennedy se han sucedido las sanciones unilaterales a nivel comercial y de inversiones por parte de los Estados Unidos a Cuba. En 1996, además, la Ley Helms-Burton positivizó dichas sanciones durante el mandato de Clinton. Aunque solo los ciudadanos y las empresas estadounidenses están sujetos directamente a esta ley, la ejecución extraterritorial ha expandido su ámbito de aplicación, especialmente en la Unión Europea y a pesar de las objeciones mostradas por Bruselas.

La Habana ha ido resistiendo sistemáticamente estas sanciones y reclama grandes cantidades en compensación por los daños provocados. Pero ahora estas sanciones son más estrictas que nunca y la Administración de Díaz-Canel debe gobernar bajo la premisa de que todavía seguirán vigentes durante un tiempo. Las autoridades cubanas siempre explican las adversidades que enfrentan sus ciudadanos como consecuencia de las agresiones y el revanchismo provenientes de Estados Unidos. Y, mientras que pareció que este argumento perdía fuerza durante la segunda parte del mandato de Obama, durante la Administración Trump fue imposible negarlo. Si avanza la consecución del ODS 17, será a pesar de Washington y no gracias a él.

Aunque el llamado “bloqueo” le genera a La Habana muchas dificultades económicas, también tiene algunas ventajas que compensan. La primera ventaja concierne la consolidación del apoyo interno en torno al reflejo patriótico de la “mentalidad de asedio”. La segunda es la capacidad de atracción de asistencia por el otro lado, es decir, de países no occidentales que están en contra del despliegue unilateral estadounidense y pueden temer la implementación de sanciones similares contra sus propios intereses. En el pasado reciente, Venezuela era el principal aliado, pero China, Rusia y, en menor medida, Irán también son posibles fuentes de ayuda. Incluso Canadá, México y España pueden ofrecer asistencia, aunque se andan con cuidado para no ofender a los Estados Unidos y se muestran ambivalentes para con el comunismo cubano.

Si la Administración de Díaz-Canel persiste y progresa hacia la consecución de los ODS, puede ganar un impulso importante. De acuerdo con ello, es razonable que La Habana quiera asegurar la relajación, renuente, de las medidas por parte de Washington, pues no parece que vayan a desaparecer por completo, incluso con Biden en el poder. Se trata de un serio reto de gobernanza, pero que La Habana está muy preparada para abordar. El desafío más difícil de abordar se analiza a continuación: se trata de la inercia interna.

### 3.7 *La inercia interna*

Todos los dilemas y retos de gobernanza relativos a las políticas sociales apuntados en las dos secciones anteriores son graves y están interconectados. Pero no por ello son necesariamente insalvables. El factor crucial que determinará si se solucionan son la energía, el enfoque y el compromiso de la población cubana en su conjunto. En otras palabras, por muy problemático que sea el bloqueo internacional, la variable que podría empoderar a La Habana para que avance a toda costa, e incluso convierta la isla en un caso ejemplar de consecución de los ODS, es esencialmente interna: hace falta, pues, superar la resistencia y la inercia internas y alinear las esperanzas y las expectativas de la población con los planes y las prioridades de su Gobierno.

Aunque en los primeros años de la Revolución se consiguió un alto grado de entusiasmo popular y movilización masiva, esa fe y esa buena voluntad desaparecieron hace por lo menos una generación. Algunas de las personas más capacitadas y creativas han emigrado. En cuanto a las que se quedaron en la isla, se observó que un nivel considerable de sacrificio acabó lanzándose por la borda en forma de proyectos incompletos y fallidos. Tras un tiempo, la mayoría se volvió escéptica y se enfocó en sí misma: buscando resolver los problemas personales antes que actuar como una guerrilla histórica o, incluso, como nuevos hombres. La actual generación de jóvenes en particular tiene muchas posibilidades de desvincularse de los proyectos oficiales. La oposición interna bien articulada es un deporte bastante minoritario, aunque el voluntariado está más presente. Dos de los tres componentes de la receta de Fukuyama para el éxito nacional son muy patentes: el orden y la identidad. Pero para el tercero, la confianza, la nueva Administración tendrá que ganársela partiendo de cero otra vez. Por el contrario, se dará cuenta de que está hablando para sí misma y accionando palancas burocráticas sin recibir una respuesta adecuada. Se trata de un tema urgente, pero se puede remediar. La solidaridad entre los miembros de la comunidad y la inteligencia colectiva que han surgido a causa de la emergencia de la COVID-19 indican que todavía está latente un cierto apoyo popular. Se deberá comprobar si este apunta a conseguir una Administración más sobria o se queda como un sueño utópico.

La inercia interna no solo se alimenta del escepticismo popular. Otra fuente de indiferencia igualmente problemática proviene de la actual estructura de poder. A fin de asegurar el apoyo institucional para las medidas de actualización y, luego, para la modesta reforma constitucional, se requirió una enorme cantidad de consultas y persuasión. Existen varios grupos que pueden vetar las reformas con objeto de mantener sus ventajas precarias y con los que se requiere un buen ejercicio de convencimiento si se busca que se embarquen en unas mejoras todavía más graduales que pueden comprometer sus pequeñas ganancias. Así, por ejemplo, el plan de autosuficiencia alimentaria lleva una década en revisión, pero

la aspiración a la seguridad alimentaria sigue posponiéndose desde siempre. Más allá de gestionar las compensaciones a bajo nivel, también está el reto de conciliar a los auténticos y ansiosos creyentes de la vieja fe, por un lado, y a los susceptibles radicales, por el otro. En principio, una élite política capacitada y paciente debe poder enfrentar cada uno de estos obstáculos, pero el efecto acumulativo de que sean demasiados a la vez puede llevar a la inercia, especialmente cuando todavía se está produciendo el relevo de lo viejo a lo nuevo y todavía no se ha formulado ninguna visión coherente de un futuro mejor. También aquí los problemas son urgentes pero no necesariamente desalentadores. Este estancamiento podría superarse, entre otros, gracias a una mayor confianza y una mayor “legitimidad democrática” (pero no cualquiera, ni una meramente importada del norte, de acuerdo con las tradiciones cubanas).

#### 4 La gobernanza cubana contemporánea en una perspectiva comparada

Jair Bolsonaro, el presidente elegido democráticamente de Brasil, está poniendo todos sus recursos en asegurar que la senda política de su nación se aparta tanto como sea humanamente posible de los ODS de las Naciones Unidas. Donald Trump, el líder elegido democráticamente de los Estados Unidos y, por ende, del mundo libre, no solo tiene las mismas prioridades sino que también pretende dismantelar toda organización internacional retirándoles los fondos a fin de asegurar que su país no se enreda en ninguno de estos cometidos. Aunque sin ir tan lejos, la mayoría del resto de democracias del hemisferio occidental van en la misma línea.

Miguel Díaz-Canel devino presidente de Cuba por designación y no a resultas de una elección popular competitiva. Fue subiendo en las filas del partido que tiene el monopolio en Cuba gracias a su competencia y a su servicio leal a la causa. Se le encomendó la estabilización del país en un momento de grandes tensiones e idealmente la preparación del terreno para un nuevo periodo de recuperación e innovación a la par que se conservan los principios esenciales de la herencia revolucionaria. Si Díaz-Canel quiere ganarse la confianza de la gente y su legitimidad, lo hará a través de su “rendimiento” y no del “procedimentalismo” (Dukalskis y Gerschewski, 2017), aunque la ausencia de una alternativa aparentemente viable también juegue a su favor. Para tener éxito, las políticas sociales de la isla deberán obtener un buen rendimiento. Con la implementación de los ODS, su Administración puede tanto generar apoyo interno como reforzar el prestigio exterior del país en comparación con sus principales vecinos americanos. En efecto, los ODS representan un paquete, incluso una “visión”, que ha sido adoptado en la esfera internacional, es deseable a nivel nacional, encaja

bien con el fuerte legado social de la Revolución<sup>19</sup> y podría atraer a la mayoría de habitantes de la isla.

A pesar de que las políticas sociales de La Habana pueden analizarse y mejorarse a nivel individual, tiene más sentido evaluarlas conjuntamente. De hecho, también podrían entenderse como una manifestación de los objetivos globales de la Revolución cubana. El objetivo original de construir una “sociedad comunista” ya no está tan claramente en juego<sup>20</sup> y, a pesar de ello, se siguen observando los frutos de tan costoso cometido, que deben asimismo apreciarse y protegerse (entre otros, deberían hacerlo las personas de Cuba que hicieron sacrificios para conseguir dichos frutos). Por ello, la supervivencia y el éxito de la Administración de Díaz-Canel estarán intrínsecamente relacionados con su rendimiento en el ámbito de las políticas sociales. Esta oportunidad existe potencialmente para que la próxima generación de líderes de La Habana revitalicen su mandato, sean reconocidos por sus vecinos y recuperen el entusiasmo de su ciudadanía a través de los ODS como pieza central de sus esfuerzos. Para empezar con buen pie, y contrastando marcadamente con las decisiones de Bolsonaro y Trump, La Habana debe demostrar que puede sobreponerse al reto de la COVID-19 a nivel nacional y luego desempeñar un rol constructivo para abordarlo también en el extranjero. Las inversiones en sanidad son una base firme para ello pero, tal y como se ha apuntado a lo largo de este artículo, ningún éxito en las políticas sociales debe entenderse aislado del resto de políticas. Así, incluso si el modelo de gestión de la pandemia demuestra ser un éxito<sup>21</sup>, también deben tenerse en cuenta ámbi-

---

19 Un indicador más o menos objetivo de la naturaleza positiva de este legado es el índice de desarrollo humano de las Naciones Unidas. De acuerdo con él, en 2019 la ratio de Cuba en desarrollo humano, calculado en ingresos por cápita, era la más alta del mundo. Más concretamente, de acuerdo con este índice Cuba se encontraba 43 posiciones por encima de lo que su (bajo) nivel de ingresos predeciría. Cuba iba seguida de Georgia (la república del Cáucaso, no el estado de los Estados Unidos —obviamente que estaba 34 posiciones por encima de sus ingresos por cápita. Por el contrario, algunos países exportadores de petróleo estaban muy por debajo de los niveles de desarrollo humano, pues los Estados rentistas pasan por alto el bienestar social de su población (Guinea Ecuatorial estaba 80 posiciones por detrás de lo esperado; Kuwait, 52, y Qatar, 40). Volviendo a Cuba, esta clasificación excepcional en el índice de desarrollo humano se puede entender de dos modos. Por un lado, muestra cuánta prioridad da el régimen a las políticas sociales. Por el otro, muestra un muy bajo rendimiento económico.

20 El artículo 5 de la nueva Constitución de 2019 todavía caracteriza la “orientación” del Partido Comunista de Cuba como “esfuerzos comunes en la construcción del socialismo y el avance hacia la sociedad comunista”. No obstante, la revisión de la carta magna enfatiza la autoridad del Estado cubano y el artículo 13.a limita la misión del Estado a la construcción del socialismo.

21 Todavía no es un hecho consolidado y, en todo caso, otras repúblicas latinoamericanas con sistemas de gobernanza más convencionales, como Costa Rica y Uruguay, también están teniendo un desempeño positivo.

tos como la seguridad alimentaria, la calidad de la vivienda, la deficiente red de transportes y la mala remuneración del empleo. Tal y como hemos observado anteriormente, se deben defender las políticas sociales de la isla en todos estos frentes, pero los experimentos prometedores requieren unas correcciones y revisiones notables. El marco de los ODS proporciona tanto un reconocimiento del potencial de Cuba como un estímulo hacia una mayor innovación y mejora social.

Se trata de una posibilidad, pero es claramente desafiante. La gobernanza de Cuba todavía no está preparada para ello. En efecto, podría llegar a verse desechada por ser otra ambición utópica más, no más viable que su precursora “sociedad comunista”. Es cierto que se requerirían cambios fundamentales para impulsar esta oportunidad. Incluso si se hace con el mejor de los esfuerzos y las intenciones, las “realidades materiales brutas” podrían garantizar su fracaso. Pero la Administración de Díaz-Canel podría también obtener una mayor cohesión y acercarse a su propósito si desarrolla una agenda fuerte de políticas sociales ante las enormes adversidades. Ello podría construirse sobre la base de los inusuales méritos de los legados sociales de la Revolución, a la par que apelando al orgullo nacional y, sin duda, a las tradiciones heroicas que se han mantenido durante tanto tiempo. De todas formas, es difícil visualizar otra estrategia que muestre a los líderes actuales un camino y consiga la lealtad de su ciudadanía. La mera improvisación día tras día probablemente no será suficiente ante los retos existenciales que están en juego. Puesto que los ODS y las reformas constitucionales de 2019 apuntan a unas fuertes estructuras institucionales y un sistema de toma de decisiones más reactivo y que rinda cuentas, un programa así debería asimismo superar algunos de los elementos que desconectan a la población cubana de sus gobernantes (Cassini, 2017).

Hace dos décadas planteé la siguiente pregunta hipotética: “Si la ciudadanía de Cuba, que está relativamente aislada de sus vecinos, deliberara y concluyera que su forma de gobierno comunista y basada en un solo partido es democrática, ¿se nos podría requerir (por ejemplo, a los académicos del ámbito de la democratización) que aceptáramos la invalidación de definiciones y opiniones externas más convencionales? (Whitehead, 2002: 23). En ese momento se trataba de un ejercicio teórico que pretendía examinar los “casos extremos” en los que se da consentimiento popular de manera libre a un régimen atípico que reivindica la legitimidad democrática. Mi conclusión fue que, bajo estas condiciones, y dado que la democracia es un constructo social, el veredicto nacional debería merecer el respeto tentativo de la academia, pero bajo unas condiciones rigurosas. El pueblo cubano necesitaría su libertad para deliberar libremente (sobre la base de unos derechos constitucionales acordes con los instrumentos de las Naciones Unidas), lo que incluiría la posibilidad de expresar puntos de vista alternativos sin ningún tipo de intimidación. También requeriría la garantía de que las gene-



raciones futuras tuvieran la opción de reabrir el debate. Si partimos de la base de que la isla mantendrá su independencia nacional y que la mayoría de los isleños desean preservar la mayor parte de los éxitos de la Revolución, este es el único camino pacífico para una mayor democratización. Tal y como se apuntó en la sección sobre gobernanza de este artículo, el ejercicio teórico que realicé hace unos años todavía está sobre la mesa. Si juntamos la Constitución revisada, la transición generacional, la evolución hacia unos medios sociales independientes, la lenta flexibilización de los controles económicos estatales y un comprensible orgullo por los logros de las políticas sociales cubanas, todos ellos contribuyen a unas posibles evoluciones políticas lentas, prudentes y consensuadas.

Consideren de qué maneras la historia podría juzgar la generación posrevolución. Si no consiguen encontrar un camino viable hacia el futuro, la experiencia comparada indica otras posibilidades. La vívida descripción que hizo Alexei Yurchak de los últimos años de la URSS (Yurchak, 2005) podría servir como alternativa para Cuba:

Cuando se derrumbó la URSS, de repente se puso de manifiesto cuán obvio era que la vida soviética siempre había parecido, a la vez, eterna y estancada, vigorosa y enfermiza, funesta y llena de promesas. Aunque estas características parezcan mutuamente excluyentes eran, de hecho, mutuamente constitutivas.<sup>22</sup>

Si la historia va a “absolver” a Díaz-Canel y el PCC de tal veredicto, necesitarán un proyecto atractivo y unificador. Para ello, una política social fortalecida podría ser la mejor opción.

## Referencias bibliográficas

- BLOFIELD, Merike *et al.* “Assessing the Political and Social Impact of the COVID-19 Crisis in Latin America”. *GIGA Focus Latin America*, 3, 2020. <https://www.giga-hamburg.de/en/publication/assessing-the-political-and-social-impact-of-the-covid-19-crisis-in-latin-america>. Consultado el 23.05.2020.
- CARRINGTON, Damian. “Air pollution may be “key contributor” to Covid-19 deaths – study”. Editor sobre medio ambiente, *The Guardian*, 20 de abril de 2020. <https://www.theguardian.com/environment/2020/apr/20/air-pollution-may-be-key-contributor-to-covid-19-deaths-study>. Consultado el 23.05.2020.
- CASSINI, Andrea. “Social Services to claim legitimacy: comparing autocracies performance”. *Journal of Contemporary Politics*, 23(3), 2017.

---

22 O bien, tal y como apunta la ontología social de Alexander Wendt (2015), estaban en „sobreposición“ (como el gato de Schrödinger: vivo y muerto a la vez hasta que se observa su estado).

- Constitución de la República de Cuba de 2019. Disponible en: <http://www.cuba.cu/gobierno/cuba.htm>. Consultado el 23.05.2020.
- DABÈNE, Olivier. "Havana. Going public, no matter what", en: *Street Art and Democracy in Latin America*. Springer International Publishing, 2020.
- DUKALSKIS, Alexander y GERSCHEWSKI, Johannes. "What autocracies say (and what citizens hear): proposing four mechanisms of autocratic legitimation". *Journal of Contemporary Politics*, 23(3), 2017.
- DUMONT, René. "Cuba est-il socialiste?". París: *Editions du Seuil*, 1970.
- GAVIÑA, Susana. "Edel González: "A muchos altos funcionarios del Gobierno cubano les duele la represión contra la disidencia"". *ABC*, 14 de enero de 2020. Disponible en: [https://www.abc.es/internacional/abci-edel-gonzalez-muchos-altos-funcionarios-gobierno-cubano-duele-represion-contra-disidencia-202001131158\\_noticia.html](https://www.abc.es/internacional/abci-edel-gonzalez-muchos-altos-funcionarios-gobierno-cubano-duele-represion-contra-disidencia-202001131158_noticia.html). Consultado el 25.05.2020.
- GELATT, Julia. "Immigrant Workers: Vital to the U.S. COVID-19 Response, Disproportionately Vulnerable. Fact Sheet". Migration Policy Institute. Disponible en: <https://www.migrationpolicy.org/research/immigrant-workers-us-covid-19-response>. Consultado el 23.05.2020.
- GREIN, John. "Recent Reforms in Cuban Housing Policy". *Law School International Immersion Program Paper*, 7, 2015, p. 1.
- HANSING, Katrin y HOFFMANN, Bert. "When Racial Inequalities Return: Assessing the Re-stratification of Cuban Society 60 Years After Revolution". *Latin American Politics and Society*, 62(2), 2020, pp. 29–52. Disponible en: <https://www.giga-hamburg.de/de/publication/the-return-of-racial-inequalities-assessing-the-re-stratification-of-cuban-society>. Consultado el 23.05.2020.
- HOFFMANN, Bert y WHITEHEAD, Laurence (eds.). *Debating Cuban Exceptionalism*. Nueva York: Palgrave Macmillan, 2007.
- Informe sobre Desarrollo Humano 2019. "Más allá del ingreso, más allá de los promedios, más allá del presente: Desigualdades del desarrollo humano en el siglo XXI". Disponible en: [http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_2019\\_overview\\_-\\_spanish.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2019_overview_-_spanish.pdf). Consultado el 23.05.2020.
- JOWITT, Ken. "New World Disorder: The Leninist Extinction". Berkeley: University of California Press, 1992.
- JUCÁ, Beatriz. "Municípios perdem um quinto dos médicos financiados pelo Governo federal após saída de cubanos". *El País Brasil*, 18 de febrero de 2020. Disponible en: <https://brasil.elpais.com/brasil/2020-02-17/municipios-brasileiros-perdem-um-quinto-dos-medicos-financiados-pelo-governo-federal-apos-saida-de-cubanos.html>. Consultado el 23.05.2020.
- MEDICC Review. "COVID-19 in Cuba and the Americas: Policy, Science & The Frontline Fight", 22(2), 2020. Disponible en: <https://mediccreview.org/>. Consultado el 23.05.2020.
- KORNAI, János. "The Socialist System. The Political Economy of Communism". Oxford University Press, 1992.

- MANDEL, David. "Pérestroïka et classe ouvrière". *L'Homme et la Société*, 88-89, 1988, pp. 119-137.
- MORRIS, Emily y KELMAN, Ilan. "Coronavirus response: why Cuba is such an interesting case". *The Conversation*, 15 de abril de 2020. Disponible en: <https://theconversation.com/coronavirus-response-why-cuba-is-such-an-interesting-case-135749>. Consultado el 23.05.2020.
- Nation Master a. "Agriculture Stats: compare key data on Cuba & United States". Disponible en: <https://www.nationmaster.com/country-info/compare/Cuba/United-States/agriculture>. Consultado el 23.05.2020.
- Nation Master b. "Transport Stats: compare key data on Cuba & United States". Disponible en: <https://www.nationmaster.com/country-info/compare/Cuba/United-States/Transport>. Consultado el 23.05.2020.
- Nation Master c. "Education Stats: compare key data on Cuba & United States". Disponible en: <https://www.nationmaster.com/country-info/compare/Cuba/United-States/Education>. Consultado el 23.05.2020.
- OECD (Observatorio de Complejidad Económica). Cuba. Disponible en: <https://oec.world/en/profile/country/cub/>. Consultado el 23.05.2020.
- Organización Mundial del Trabajo. Regions and countries. Disponible en: <https://www.ilo.org/global/regions/lang--en/index.htm>. Consultado el 25.05.2020.
- ONU MUJERES. Cuba. Disponible en: <https://evaw-global-database.unwomen.org/en/countries/americas/cuba>. Consultado el 23.05.2020.
- PETERSON, Paul E. "Cuban Schools: Too Good to be True". *Education Next*, 16 de marzo de 2020, blog. Disponible en: <https://www.educationnext.org/cuban-schools-too-good-to-be-true-what-explains-castros-educational-excellents-unabridged/>. Consultado el 23.05.2020.
- TORRES, Ricardo. "Cuba: Dealing with the Global Pandemic". *Aula Blog*, 19 de abril de 2020. Disponible en: <https://aulablog.net/2020/04/17/cuba-dealing-with-the-global-pandemic/>. Consultado el 23.05.2020.
- WEBER, Max. "Economía y Sociedad". Madrid: Fondo de Cultura Económica de España, 2002.
- WENDT, Alexander. "Quantum Mind and Social Science: Unifying Social and Physical Ontology". Cambridge University Press, 2015.
- WHITEHEAD, Laurence. "Cuba down at heel". *London Review of Books*, 17(11), 1995, pp. 33-34.
- WHITEHEAD, Laurence. "Democratization: Theory and Experience". Oxford University Press, 2002.
- WHITEHEAD, Laurence. "The 'puzzle' of autocratic resilience/regime collapse: The case of Cuba". *Third World Quarterly*, 37(9), 2016.
- YURCHAK, Alexei. "Everything Was Forever- Until It Was No More". Princeton University Press, 2005.

**Laurence Whitehead.** Investigador (*Senior Research Fellow*) en Ciencia Política en Nuffield College, Oxford University, e investigador asociado en el *German Institute for Global and Area Studies* (GIGA, Hamburgo) así como en la *Transformation Research Unit* en la Universidad de Stellenbosch (South Africa). Ha escrito extensamente sobre política comparada de democratización y gobernanza en América Latina y el mundo, y ha estudiado asuntos cubanos durante más de medio siglo. ORCID: 0000-0002-1088-9806

Betsy Anaya Cruz / Anicia García Álvarez

## Política social en Cuba: logros y retos desde la administración pública

### Introducción

El presente trabajo tiene como propósito analizar los desafíos que enfrenta la administración pública cubana en el contexto de la definición y construcción de un nuevo modelo de desarrollo económico y social. Este nuevo modelo se refiere al cambio de enfoque que se introduce a partir de los Lineamientos para la Política Económica y Social aprobados en el Sexto Congreso del Partido Comunista de Cuba (PCC), que se actualizan en el séptimo congreso, a los que se incorporan otros documentos importantes. Por ejemplo, se confiere un mayor espacio al mercado aunque se mantiene la planificación como el mecanismo regulador fundamental, se diversifican las formas de gestión ampliando el trabajo por cuenta propia y las cooperativas, se propone transitar de un modelo de protección universal que subsidia productos, a uno más personalizado que subsidie directamente a las personas con mayores dificultades, entre las transformaciones más significativas.

Se parte para ello de dos enfoques vigentes acerca de la Administración Pública (EcuRed, 2015): el que la concibe como *el conjunto de organismos que han recibido del poder político, la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales*; pero también, y el que la conceptualiza como *la actividad de estos organismos considerada en sus problemas de gestión y de existencia propia, tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con la población para asegurar la ejecución de su misión*. El análisis que se presenta se basa en el primer enfoque.

Para tratar estos asuntos resulta importante tener en cuenta que Cuba es un país muy especial: nuestro modelo socioeconómico y nuestra concepción de desarrollo han colocado en un lugar cimero las cuestiones que tienen que ver con el desarrollo social, de forma tal que el gasto social representa una proporción significativa del PIB (Producto Interno Bruto) y del gasto del gobierno. Ello ha permitido alcanzar indicadores comparables con los países más desarrollados del mundo; sin embargo, el desarrollo económico relativo de Cuba pone en tensión, sistemáticamente, el progreso en esos indicadores y hasta su mantenimiento.

Entre los conceptos que se manejan para realizar estos análisis están los de desarrollo social y política social. El desarrollo social comprende no solo los principales aspectos que reflejan las condiciones de vida y de bienestar de la población, sino también cómo evoluciona la estructura social y el grado de equidad en la distribución, y cómo se ha transformado la conciencia social, grupal e individual. En este trabajo solo se abordarán algunas de las cuestiones que tienen que ver con las condiciones de vida y la equidad. Mientras, la política social comprende el conjunto de objetivos de desarrollo social y las vías para alcanzar esos objetivos que se trazan los gobiernos y las organizaciones no gubernamentales para influir en el desarrollo social (Ferriol et al., 2002). Un mecanismo clave para la implementación de la política social, es justamente, el gasto social, que permite apreciar la prioridad que le confieren los gobiernos a dicha política.

El trabajo se estructura en cuatro secciones: la primera es esta introducción; la segunda contiene el análisis de cómo se concibe la política social en los documentos del 7mo Congreso del Partido Comunista de Cuba (PCC), la tercera examina las estadísticas disponibles para diagnosticar el desarrollo social cubano a partir de desde 1989 y hasta la actualidad; y la cuarta concluye, a partir de los hallazgos previos, cuáles son los principales desafíos de la administración pública cubana en lo tocante a la política y el desarrollo social.

## Las políticas sociales en los documentos programáticos del PCC<sup>1</sup>

Entre los documentos examinados por el 7mo Congreso del PCC se analizan los correspondientes a la Conceptualización del modelo económico y social cubano de desarrollo socialista, las Bases del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta el 2030, así como los Lineamientos para el período 2016-2021.

Desde la introducción de la conceptualización se explicita que una de las fortalezas con las que cuenta Cuba para avanzar en sus propósitos de desarrollo radica en la universalidad de su política social (PCC, 2017, p. 4). Sin embargo –como se documentará en el epígrafe de diagnóstico–, este carácter determina cuantiosos gastos en los programas sociales. La magnitud del monto necesario para la amplia cobertura pone en una situación comprometida al presupuesto estatal, sobre todo cuando la economía atraviesa por ciclos adversos. Si bien en los

---

<sup>1</sup> Se trata de los documentos examinados durante el 7mo Congreso del PCC y que fueron posteriormente aprobados por el III Pleno del Comité Central del PCC el 18 de mayo de 2017, y respaldados por la Asamblea Nacional del Poder Popular el 1 de junio de 2017. Por su sostenida vigencia, esta sección del trabajo retoma algunas ideas contenidas en el artículo de García, Gratiús e Íñiguez (2013), relacionadas a la valoración de los lineamientos aprobados por el 6to Congreso.

momentos más duros de la crisis enfrentada por el país durante los años 90 como consecuencia de la caída del campo socialista, estos gastos fueron priorizados, la situación mantenida de déficit presupuestal a la larga se vuelve insostenible, y hay que encontrar otros caminos más coherentes con la realidad económica y social actual. Este probablemente sea el mayor desafío a enfrentar y el motivo de que, desde 2010, los documentos programáticos de los congresos del PCC se enfoquen en la mayor eficiencia y efectividad en la prestación de estos servicios.

En la conceptualización se dedica todo un capítulo a la política social (PCC, 2017, pp. 11-13), en el cual se realizan distinciones importantes con relación a enfoques anteriores. Una de ellas es el reconocimiento de que los recursos destinados a su implementación, más que como gastos, deben ser considerados como inversión en el desarrollo social. Otra precisión recae en el énfasis sobre el necesario aumento de la productividad del trabajo y la eficiencia económica para lograr la prosperidad y sostenibilidad de nuestro socialismo; algo lo que no había quedado suficientemente explícito en los lineamientos del 6<sup>o</sup> Congreso. También resulta significativo reconocer el equilibrio que debe primar entre desarrollo económico y social. Igualmente, queda plasmada la necesaria competencia de la administración pública en pos de la prosperidad y el bienestar de los ciudadanos del país. Por último, cabe resaltar la importancia concedida en este capítulo al trabajo como vía fundamental de acceso a la prosperidad y al bienestar.

En las bases del Plan Nacional de Desarrollo se establece la visión de la nación cubana, que “se define como soberana, independiente, socialista, democrática, próspera y sostenible” (PCC, 2017, p. 16). La reiteración del carácter socialista de nuestra nación en esa definición y el reconocimiento del principio central del socialismo cubano en la conceptualización, que sitúa al ser humano como el objetivo principal y sujeto protagónico de nuestro sistema, son los fundamentos que determinan que uno de los ejes estratégicos de la propuesta de desarrollo económico y social cubana sea justamente el desarrollo humano, la equidad y la justicia social (PCC, 2017, p. 16). Para lograr los propósitos se identifican algunos retos, tales como el proceso de envejecimiento demográfico y la necesidad de conseguir una participación efectiva de la población en todos los órdenes. Se definen, igualmente, objetivos generales y específicos para conseguir la necesaria transformación en esa dirección (PCC, 2017, pp. 20-21).

Los objetivos generales comprenden explícitamente la consolidación de las conquistas de la Revolución “en política social y garantizar el crecimiento progresivo y sostenible del nivel y calidad de vida de la población” (PCC, 2017, p. 21). También incluyen la intención de “reducir progresivamente la desigualdad económica y social entre los territorios del país, así como la no proveniente de la cantidad, calidad y complejidad del trabajo y los resultados económicos, entre segmentos de la población” (PCC, 2017, p. 21).

De los doscientos setenta y cuatro Lineamientos actualizados, que fueran aprobados con posterioridad al 7mo Congreso del Partido Comunista de Cuba (PCC, 2017), treinta y cuatro de ellos se encuentran en el capítulo que aborda la política social. Aun cuando esta cifra pudiera parecer insuficiente, es importante enfatizar que en el resto de los capítulos del documento se encuentran lineamientos que se refieren de manera directa o indirecta a cuestiones relacionadas a las políticas sociales. En esta sección del trabajo se analizan todos aquellos lineamientos que tienen alguna relación con este tema.

La política social de la Revolución cubana se ha caracterizado por su alcance universal. En la plataforma de construcción de la sociedad socialista, el establecimiento de los sistemas nacionales de educación y salud, universales y gratuitos, se dirigió de forma explícita a erradicar las inequidades de acceso de amplios estratos de la población, según la condición económica, la localización geográfica y hasta las expectativas o la motivación.

En el caso del sistema de educación, si bien se mantienen los principios que lo sustentan, varios lineamientos de la política social plantean cambios con indiscutibles repercusiones sociales. Así, por ejemplo, el reordenamiento de la red escolar en el país y, en especial, la drástica disminución del número de estudiantes internos de la enseñanza media y media superior, representa una reducción de los gastos del estado, pero también una ampliación de los gastos familiares y un incremento de la atención de estos jóvenes por sus familias, con efectos más agudos en las mujeres (a quienes la división sexual del trabajo atribuye el rol de cuidadoras) y en las familias de más bajos ingresos. Del mismo modo, este proceso de compactación y regionalización de los servicios educacionales, ha tenido un impacto en el acceso, sobre todo en las zonas rurales.

La racionalidad y la pertinencia se colocan en el foco de los cambios propuestos en el sistema educacional del país. El ajuste de la capacidad de la red escolar de la educación primaria, en correspondencia con el desarrollo económico, socio-demográfico y los lugares de residencia de los estudiantes y de las matrículas en el nivel pre-universitario y universitario, indican un cambio de política a favor de la racionalidad distributiva, mientras que la necesidad de orientar las matrículas hacia carreras agropecuarias, pedagógicas, tecnológicas y de ciencias básicas afines, y de elevar el reconocimiento a la labor de los técnicos de nivel medio y obreros calificados, son prueba de las necesarias correcciones a la deformada estructura actual de la fuerza de trabajo.

En el caso de las transformaciones del sistema nacional de salud, se establece fomentar la enseñanza, y el empleo del método clínico y epidemiológico por su capacidad resolutive no explotada, asociado a la racionalidad del uso de medios tecnológicos de diagnóstico y tratamiento de problemas de salud, así como la ampliación de las prácticas de la medicina natural y tradicional. Otros dos linea-



mientos se refieren a políticas de promoción y prevención para el mejoramiento del estilo de vida, con la participación intersectorial y comunitaria, incluyendo el propósito de mejorar el estado de salud de la población. Es este un lineamiento que, aunque inscrito en la política de salud, es fácil entender que se relaciona con los efectos de la implementación de otros lineamientos, tales como: de la política agroindustrial, los referidos a mejorar la oferta de alimentos en el mercado interno y a garantizar la inocuidad de los alimentos producidos; del modelo de gestión en lo territorial, los relacionados igualmente a la promoción de proyectos para ampliar la producción de alimentos; de la política de ciencia, tecnología, innovación y medio ambiente, los orientados a la generación de resultados que permitan incrementar la producción de alimentos; de la política de transporte, los referidos a mejorar la accesibilidad de la población al transporte, entre otros.

Con relación al transporte, se considera el fomento de nuevas formas organizativas estatales y no estatales en las transportaciones de pasajeros, en correspondencia con las características de cada territorio. Varias variantes se han ido implementando, sobre todo ampliando la participación del sector no estatal (cooperativo y privado) y con mayor énfasis en la capital. Sin embargo, la falta de competencia en el sector de los transportistas y las dificultades para el aprovisionamiento de combustible, lubricantes, piezas de repuesto y servicios de reparaciones, están en la base de los elevados precios del servicio en esta modalidad. Así, habrá que adoptar provisiones que permitan que estos servicios se mantengan accesibles a la población.

Un aspecto acuciante es el referido al sostenimiento de los gastos de seguridad social. Se propone, en tal sentido, aumentar la contribución de los trabajadores, tanto estatales como privados o cooperativistas, al presupuesto específico de la seguridad social. Pero esta no sería la única vía posible de atenuar el déficit en este presupuesto. La situación que ya se enfrenta y la por venir –dado el avance del proceso de envejecimiento de la estructura por edades de la población<sup>2</sup>– requiere de esfuerzos de más largo alcance: lo más perentorio sería propiciar una sustancial mejora en la productividad del trabajo, cuestión que a nuestro juicio se manifiesta insuficientemente tratada en los lineamientos. Este asunto de la productividad es también el punto de partida de la ulterior posibilidad de mejorar en mayor medida las retribuciones salariales y, con ello, el salario real.

Una de las consecuencias de la crisis que enfrentó el país a finales de la década de los 80 e inicios de la de los 90, y de la forma de encararla, fue una significativa caída en el salario real. Aún no ocurre una total recuperación de este impacto

---

2 Según Albizu-Campos (2019), los sostenidos bajos niveles de fecundidad, han condicionado un creciente envejecimiento de la estructura por edades de la población o envejecimiento demográfico. Alrededor del 20% de la población cubana tiene 60 años o más.

a pesar del incremento del salario nominal a través de los años, y ello constituye un importante lastre a la necesidad y los propósitos de mayor crecimiento económico: si el salario no garantiza costear las necesidades básicas, prevalecerán tendencias a completar los ingresos a través de otras vías – lícitas o no–, y al deterioro de la productividad del trabajo en el sector formal. Es una situación que se trata de enfrentar a partir de las distintas formas de vinculación del salario a los resultados del trabajo, que han sido introducidas de manera selectiva para ciertas actividades. En 2019, se incrementaron sustancialmente los salarios en el sector presupuestado<sup>3</sup> de la economía. Sin embargo, lograr el necesario impacto en el poder adquisitivo pasa por un incremento en la oferta de bienes que se ha mantenido bastante escasa en el último año.

Un reconocimiento importante en los lineamientos es la necesidad de reestructurar el consumo a partir de fondos individuales y de fondos sociales, priorizando los primeros, de modo que se estimule un mejor desempeño, y una mayor intensidad y productividad del trabajo.

Asimismo, se reconoce el principio de compensar a las personas realmente necesitadas, y de no aplicar subsidios generalizados a productos que benefician a todos por igual y comprometen en gran medida la capacidad del Estado de atender con mayor prioridad a las necesidades específicas. La concentración de apoyos en ciertos grupos de personas en desventaja es algo que ya había venido manifestándose en algunas de las medidas adoptadas en la década del 2000, pero que ahora se plantea transformar con cierta urgencia. Entre las medidas concretas para desmontar los subsidios a productos está la eliminación ordenada y gradual de la libreta de abastecimientos<sup>4</sup>. Esto constituye un cambio bastante radical, toda vez que la libreta de racionamiento se consideró, por mucho tiempo, un logro en la esfera de lo social. Es importante enfatizar en que, para adoptar tales cambios, se precisa haber diseñado antes una forma de apoyo alternativo para aquellas personas o familias que queden en un estado de indefensión ante estas medidas: probablemente por eso se acota que tal eliminación será ordenada y gradual.

Un problema tan acuciante como el anterior es el de la satisfacción de las necesidades de vivienda de la población. Esta es una cuestión que impacta directamente sobre las posibilidades de conseguir un mayor crecimiento poblacional.

---

3 Dentro del sector estatal de la economía existen dos subsectores: el empresarial, donde las entidades tienen personalidad jurídica, sustentan su actividad con sus propios ingresos y tienen cierta independencia económica; y el presupuestado por el Estado, compuesto por unidades de los servicios de las administraciones públicas, y en los que clasifican los servicios que se brindan de manera gratuita como la salud y la educación.

4 Se trata de la cartilla de racionamiento de alimentos.

Sin embargo, aun en las mejores condiciones económicas que puedan imaginarse a corto plazo, los recursos para revertir la situación de la vivienda en el país serán siempre insuficientes por el volumen acumulado de necesidades.

La solución de este problema en los lineamientos se proyecta fundamentalmente a través de la actividad del sector no estatal y de los esfuerzos de la población en la construcción por medios propios. Es algo que ya había venido manifestándose desde los años 90, pero que se dificulta para quienes tienen pocos recursos en un contexto de escasez y elevados precios de los materiales de construcción y la mano de obra. Para un resultado menos desigual e inequitativo es preciso fomentar con prioridad la producción de materiales de construcción y la utilización de los recursos locales disponibles para ello. Es una cuestión que también incorporan los lineamientos.

En la actualidad ya se asiste a una ampliación de la venta de materiales de construcción a la población, a la oferta por el sistema bancario de líneas de crédito con este propósito y al otorgamiento de subsidios a personas con poca solvencia económica para la adquisición de materiales, pago de los propios servicios constructivos y otros asociados – como, por ejemplo, el transporte.

Los lineamientos incorporan, asimismo, un énfasis especial en el apoyo a las acciones de construcción y reparación de viviendas en el campo, en aras de mejorar las condiciones de vida en las zonas rurales que propenda a una estabilización de la fuerza de trabajo agrícola.

Igualmente, se incluye en los lineamientos la legalización del mercado de viviendas en Cuba con el propósito de que ello contribuya a la solución de las demandas habitacionales de la población. Ante la escasez de viviendas, los precios en el “nuevo” mercado alcanzan altos niveles y, por lo tanto, es una medida de la que logrará beneficiarse solo el segmento poblacional con acceso a recursos de esa magnitud. También se ha realizado un levantamiento de la disponibilidad de inmuebles por parte de los organismos e instituciones del Estado cuyo propósito de diseño fue servir como vivienda y que se están empleando con otros fines, algo también incluido en los lineamientos.

Como se puede apreciar, las medidas propuestas hasta el momento van a lograr beneficiar de manera concentrada a la población con escasos ingresos –a través de los subsidios– o a la población con elevados ingresos –mediante el mercado inmobiliario–. Para la mayoría de la población que no califica en estos dos grupos, quedaría disponible la variante del crédito.

Finalmente, en su capítulo referido a la política para el comercio, los lineamientos prevén la reestructuración de la distribución de bienes y servicios de consumo a favor de espacios mercantiles, a precios de oferta y demanda, sin subsidios. También incorporan la necesidad de una política de desarrollo del consumo, lo que amplía las ofertas de este tipo de bienes –productos alimenticios, ropa

y calzado, efectos electrodomésticos, bicicletas y piezas de repuesto, materiales de construcción y de ferretería, mobiliario, ajuars del hogar, entre otros—. En realidad, este tipo de artículos ha estado disponible en la red de mercados, pero a altos precios, lo que limita el acceso de la población necesitada. Será preciso que la ampliación de la oferta permita un descenso del nivel de precios y que descansen mayormente en producciones nacionales para que sea sostenible.

Esta mirada a los lineamientos relacionados con la política social pone de manifiesto el énfasis en los aspectos de racionalidad y eficiencia económica, y la preeminencia de una tendencia a la personalización de los apoyos sociales. El énfasis aludido parece apuntar a una contracción de los recursos disponibles para los servicios sociales o, en el mejor de los casos, a un congelamiento de tales recursos. Una población como la cubana, en avanzada transición demográfica y con alto grado de envejecimiento de su estructura de edad, requiere de recursos en expansión para enfrentar los problemas asociados a atender la salud y a garantizar la seguridad social de esta franja de población. La tendencia mencionada podría ayudar a mitigar tal desafío, redistribuyendo recursos que se dedican a apoyos generalizados hacia aquellos sectores de la población que verdaderamente precisan de tales soportes. Por eso, es obvio que se generará una tensión entre la necesaria racionalidad y eficiencia económica, y la vigilancia de la equidad social; lo que da cuenta de la necesidad de una agenda de transformación bien secuenciada que minimice tal contradicción.

## Los servicios y otras condiciones del desarrollo social en Cuba<sup>5</sup>

La política económica cubana ha dado preferencia a la asignación de recursos a favor de los servicios sociales, con la finalidad de mejorar progresivamente los niveles de bienestar de la población. Aun en los momentos más difíciles de la crisis de los 90, esta determinación se mantuvo incólume y, de hecho, fue probablemente el más importante factor de cohesión social con que se contó para encarar la tremenda adversidad que significó perder, en apenas dos años, a los principales socios económicos.

El gasto social es precisamente uno de los mecanismos de implementación de la política social. A través de indicadores como el gasto social real per cápita, la proporción de los gastos sociales con relación al PIB y con el monto de los gastos del sector público, se puede inferir la capacidad de redistribución que un estado tiene, la prioridad macroeconómica y fiscal que se le concede al gasto social y su

---

5 Este epígrafe ha tomado como base trabajos anteriores de las autoras García y Anaya (2010); García, Gratiús e Íñiguez (2013), y Anaya (2008).

impacto sobre el bienestar individual (véase CEPAL, 1994; citado por Espina, 2008, p. 68).

El gasto social comprende los gastos del presupuesto del gobierno en las esferas de educación, salud, cultura y arte, deporte, vivienda y servicios comunales, seguridad y asistencia social. Según su propósito, se distinguen dos categorías de gastos: los destinados a la inversión social y los dirigidos a la compensación de los ingresos de la población. En esta última categoría se incluyen los gastos en seguridad y asistencia social. La inversión social se encamina a favorecer el desarrollo intelectual y físico de las personas, por lo que el resto de los componentes clasifica en esa categoría.

La prioridad macroeconómica del gasto social se expresa a partir de la relación entre el gasto social y el PIB en términos porcentuales. La denominada prioridad fiscal del gasto social es la proporción que representa este respecto del total de gastos del presupuesto estatal.

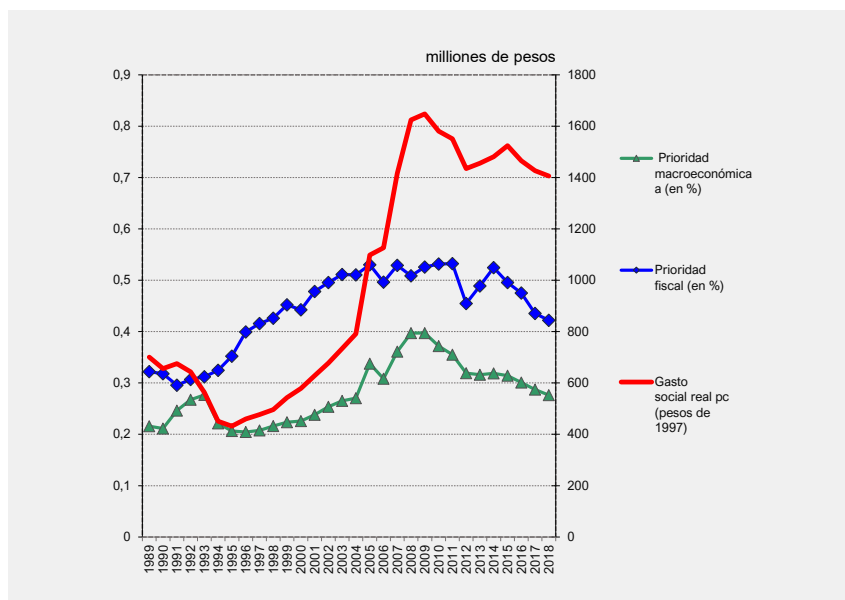
El período posterior a 1989, como ya se comentó, estuvo signado por una profunda crisis económica y, en estas circunstancias, el gasto social constituyó una de las vías más importantes del gobierno para la redistribución de los ingresos y la compensación a las carencias, reducir la pobreza y mitigar las desigualdades. En consecuencia, se observa una tendencia al incremento de la prioridad macroeconómica del gasto social en Cuba hasta 1993 (figura 1). Esta proporción disminuye después hasta 1996, año a partir del cual inicia una recuperación, lenta hasta el año 2000 y mucho más rápida con posterioridad, lo que refleja un rescate de los programas sociales. En 2010 este indicador comienza a contraerse, representando en el 2018 un nivel cercano al 30%.

La prioridad fiscal del gasto social se mantuvo creciendo después de 1991 y hasta 2011. Posteriormente se asiste a una contracción en 2011, que logra recuperarse en 2014, pero que continúa decreciendo con posterioridad. En 2018, representa alrededor del 40% del presupuesto del estado.

Si bien estos indicadores posibilitan expresar el nivel de gastos sociales de forma relativa, con independencia del tamaño de la economía, ellos no dejan apreciar la evolución de la disponibilidad misma de recursos, por depender de las fluctuaciones del nivel de actividad económica. Por eso se incluye en el análisis el comportamiento del gasto social real per cápita, expresado en pesos de 1997, a partir del deflactor implícito del PIB para cada año del período examinado. Se observa cómo a pesar de la creciente prioridad macroeconómica hasta 1993, el gasto social real disminuye hasta ese año y mantiene su caída hasta 1995. La crisis ejerció su negativo impacto, aunque a través del indicador de prioridad se evidencia que fue menor que el que recibiera la economía en su conjunto. Entre 1995 y 2007 este indicador más que se triplica, lo que demuestra la voluntad política y la estrategia de desarrollo mantenida para disminuir el impacto de la

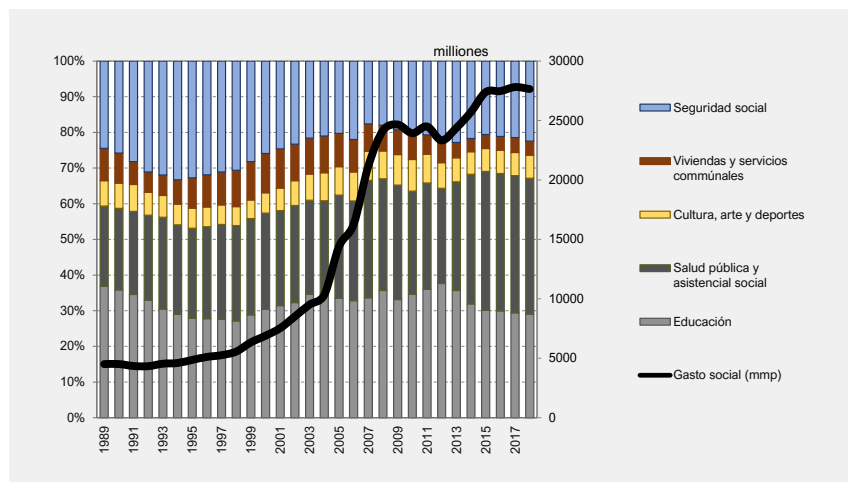
crisis sobre el bienestar y la calidad de vida de la población. A partir de 2009 se entra en un período de decrecimiento del gasto social real, más bien a consecuencia del movimiento de precios que por el comportamiento del gasto en términos nominales y de la población. A partir de 2013 se revierte esa tendencia, aun sin recuperar el nivel de 2009, y en los últimos años se puede apreciar una contracción nuevamente influenciada por los precios.

**Figura 1. Prioridad del gasto social cubano a partir de 1989**



Fuente: elaboración propia a partir del Comité Estatal de Estadísticas año (CEE), Anuario Estadístico de Cuba 2005 (ONE) y Anuario Estadístico de Cuba 2013, ONEI (varios años).

El gasto social, en términos nominales, se mantuvo estable durante los años más críticos (figura 2). Ya a partir de 1999 inicia un acelerado ascenso cercano al 17 % promedio cada año hasta 2007. Entre 2008 y 2012 se observa inestabilidad y más bien estancamiento en este indicador, que recupera su crecimiento a partir de 2013. En cuanto a la prioridad sectorial, son sin dudas los servicios de educación y salud los más beneficiados del financiamiento público, con más de la mitad del gasto a partir de 1989.

**Figura 2. Gasto social cubano y su estructura a partir de 1989**

Fuente: elaboración propia a partir de CEE, ONE y ONEI (varios años).

Aun con las dificultades asociadas a la crisis y en medio de múltiples carencias materiales, se mantuvo el alcance universal y la gratuidad de los servicios de salud y educación para todos los cubanos. Cuba permaneció entre el grupo de países con mejores resultados en ambos sectores. Igualmente, las cantidades destinadas al buen desarrollo del ser humano siempre rebasaron las normas establecidas al respecto por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Esta dedicación de recursos, sobre todo a los sectores de la salud pública y la educación, así como también al deporte y la cultura, se ha revertido en el alcance de logros en estas esferas del desarrollo social, comparables a los de naciones más avanzadas en lo económico. Seguidamente, se documentan y comentan algunos de estos progresos.

En el ámbito de la educación, destaca la amplia red de centros educacionales existentes en el país (ver tabla 1).

**Tabla 1. Red de centros educacionales en Cuba**

	1989-90	1993-94	2000-01	2006-07	2018-19
Círculos Infantiles	1072	1156	1119	1123	1088
Primarias	9417	9440	9359	9029	6908
Secundarias Básicas	992	984	1001	989	996
Preuniversitarios	369	303	301	306	302
Politécnicos	782	782	659	585	410
Escuelas especiales	487	501	443	430	342
Centros de Educación Superior	35	33	49	64	41

Fuente: elaboración propia a partir de CEE, ONE y ONEI (varios años).

Previamente se comentó que a partir del año 2000 se acometieron una serie de programas de rescate de los servicios sociales. Estos programas se dieron a conocer bajo el término de “Batalla de Ideas”.

En la educación se pusieron en práctica programas como:

- Enseñanza primaria: la reducción de la cantidad de alumnos por profesor; la formación emergente de maestros primarios; y la reparación, reposición y modernización de la infraestructura constructiva y del equipamiento.
- Enseñanza secundaria: la reparación de escuelas y la ampliación de las capacidades, para lograr grupos de estudiantes más pequeños; la instauración de la doble sesión en todas las escuelas; la formación de Profesores Generales Integrales; y la incorporación del sistema de teleclases.
- Enseñanza terciaria: la universalización de la educación superior, con el objetivo de descentralizar la formación universitaria de un grupo de especialidades hacia diferentes territorios del país e incrementar las posibilidades de acceso; la creación de la cátedra universitaria del adulto mayor (CUAM); y la creación de la Universidad de las Ciencias Informáticas (UCI) en 2002.
- Programa de informática, para extender el uso de la computación desde edades tempranas y contribuir a que todos tengan acceso a los conocimientos informáticos.

Además de los programas anteriormente reseñados, se amplían las capacidades de matrícula en carreras pedagógicas y de la salud.

En el sistema de salud se introdujeron cambios en su estructura organizativa, en la organización de los servicios y en sus programas. El objetivo era acercar los servicios a la población, adecuarlos a la situación de salud de cada lugar, a la formación y el perfeccionamiento continuo de los recursos humanos, así como al mejoramiento y la introducción de nuevas tecnologías.



Desde mediados de la década de los 90 se reconocía la necesidad de trazar estrategias para la recuperación del sector salud, centradas en mejorar la calidad de los servicios, preservar su nivel de equidad, eficiencia y la eficacia. Se llamaba la atención acerca de los retos para enfrentar los impactos de la crisis en los servicios de salud, dada la universalidad y gratuidad del sistema, y una población acostumbrada a utilizarlos ampliamente, incluyendo los de tecnología avanzada, frente a la limitación del acceso a créditos externos y a mercados de medicamentos, insumos y equipos médicos, dificultado además por efectos del bloqueo (Suárez, 1997).

Entre las principales acciones estuvo el “Programa de Reconstrucción y Modernización de los Policlínicos. Se repararon y ampliaron sus servicios (García Salabarría, 2006). Los policlínicos eran dotados como promedio de veinte servicios, y sobrepasaban los treinta en algunos de ellos<sup>6</sup>.

La reparación y renovación o introducción de equipamientos tecnológicos beneficiaba también a los servicios secundarios incluidos en el “Programa de Reconstrucción y Modernización de Hospitales”.

La transformación promovida en el sistema de salud cubano, con énfasis marcado en la medicina preventiva y en la descentralización del servicio, ha impuesto nuevos retos para el propio desempeño de la actividad. Por ejemplo, el hecho de haber ampliado la oferta de varios servicios a través de su provisión a nivel de policlínicos, requería de una disponibilidad mayor de insumos y reactivos, así como de recursos humanos especializados. Lo mismo ocurrió con el reforzamiento de la detección temprana de ciertas enfermedades, que al tiempo que permiten curar o estabilizar a los pacientes de sus dolencias, significa un gasto mayor en medicamentos y tratamientos en general. En este marco, se produce el incremento de los gastos destinados a la esfera de la salud, en muchos casos basados más en la importación de equipos médicos e insumos que en la integración con proveedores nacionales. Todo ello contribuyó a incrementar la propensión a importar de la economía cubana en estos años.

Con posterioridad al comienzo del proceso de actualización del modelo económico que inicia oficialmente en 2011, se diseñó un programa de compactación y regionalización de los servicios de salud, que tomó como uno de sus indicadores básicos, el número de habitantes por médico. Este proceso ha tenido un impacto diferenciado en las zonas rurales y urbanas, siendo las primeras las más afecta-

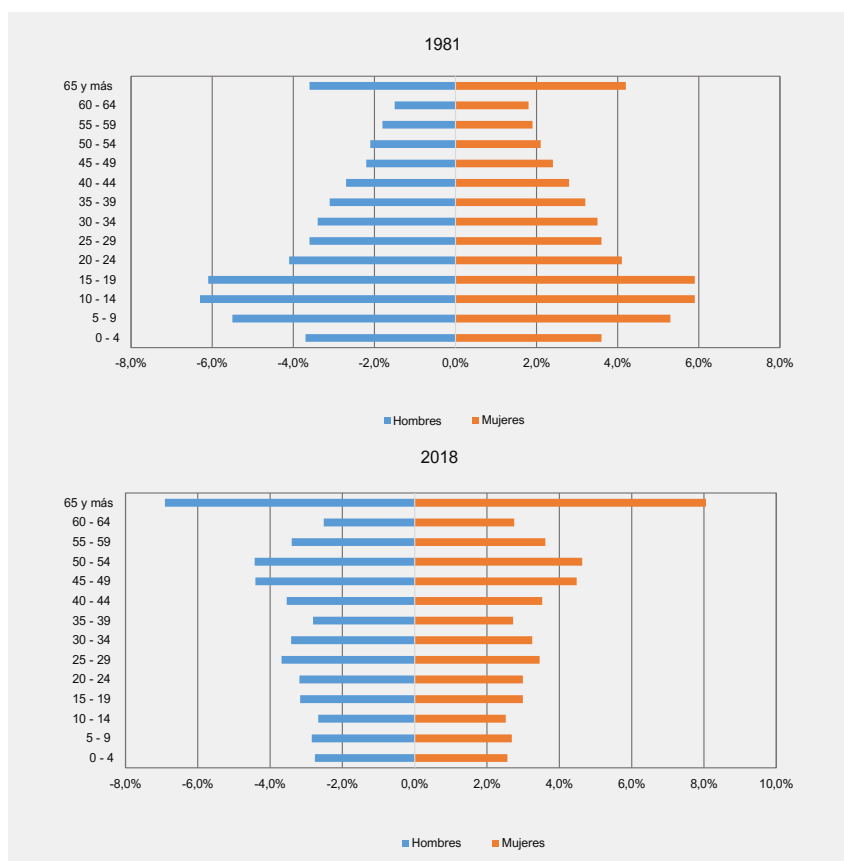
---

6 Por ejemplo, servicios de rehabilitación, radiología, ecografías, optometría, endoscopia, trombolisis, servicios de urgencia, traumatología, laboratorio clínico, planificación familiar, urgencias odontológicas, atención materno infantil, inmunización, atención a los diabéticos y a las personas de edad avanzada, además de consultas en las especialidades de medicina interna, pediatría, obstetricia y ginecología, dermatología, psiquiatría y cardiología.

das y significando mayores complejidades para el acceso de las poblaciones de estas áreas.

En lo que respecta a la seguridad social, los gastos del Estado en esta esfera se venían incrementando sistemáticamente a causa del crecimiento de las pensiones por edad, dada la tendencia al envejecimiento antes mencionada (figura 3). A partir de 2005 este incremento se acelera, por el aumento aplicado a las menores pensiones, lo que significó la elevación de la pensión mínima y también de la media. En 2019, nuevamente se produjo un incremento en las prestaciones.

**Figura 3. Estructura de la población cubana por edades y sexo (en porcentaje)**



Fuente: elaboración propia a partir de Anuarios Estadísticos de Cuba (datos correspondientes a los Censos de Población y Viviendas).

El sistema de seguridad social cubano es un sistema de reparto, de tipo solidario, donde las contribuciones al presupuesto de los trabajadores activos y sus empleadores son las que cubren las prestaciones corrientes. Esta característica lo enfrenta al reto de la referida tendencia al envejecimiento que, además de incrementar los grupos que reciben prestaciones de la seguridad social, compromete el necesario reemplazo del grupo de personas en edad laboral y, por lo tanto, las aportaciones al presupuesto para sufragar estos gastos.

Este es uno de los retos que enfrenta la política social cubana, con impactos no únicamente en este ámbito de la seguridad social, por lo que se requiere de un conjunto de medidas para su gestión. Entre ellas ya se implementó una modificación a la Ley de Seguridad Social que, entre otras: extiende los años de servicio laboral requeridos para recibir sus beneficios; establece que los pensionados por vejez puedan reincorporarse al trabajo y devengar el salario del cargo que pasen a ocupar más la pensión; y determina que todos los trabajadores contribuyan parcialmente al financiamiento de la seguridad social, incluyendo la contribución de los trabajadores por cuenta propia, que antes solo recaía en el Estado y las entidades laborales.

Sin embargo, más importante que estas provisiones es el necesario incremento en la productividad del trabajo, para que un menor número de ocupados pueda sostener a uno cada vez mayor de personas dependientes. Con todo, un elemento importante a resaltar es que existe un potencial de recursos laborales en el país. Según Albizu-Campos (2019), por cada 100 personas en edad laboral hay 51 fuera de ese grupo, o lo que es lo mismo, por cada 100 personas fuera de la edad laboral, existen 200 potencialmente activas. Si ello se contrasta con la tasa de actividad económica, y más aún si se observa esa tasa por sexo, se reafirma que existe un potencial de personas para expandir la actividad económica y contribuir en mayor medida a las prestaciones de la seguridad social. Sobre este particular, se ahonda más adelante cuando se analiza el empleo.

Persisten dificultades no resueltas en importantes ámbitos que afectan a las condiciones básicas de vida de la población como la alimentación, la vivienda y el transporte. Estas tres esferas fueron objeto de programas priorizados desde mediados de la década de 2000. Con todo, se hubiera necesitado lograr una dinámica mayor en la ejecución de estos programas para acelerar la solución de las insuficiencias existentes. Lo cierto es que en estos ámbitos se incrementan las diferencias de acceso, por ejemplo, a la construcción o reparación de viviendas, o al transporte alternativo (no público) predominante en algunas áreas del país, o incluso a fuentes variadas de alimentación, según múltiples orígenes y montos de ingresos, asociados en muchos casos a la proximidad a la localización de actores económicos emergentes o reanimados.

En el caso de la alimentación, el acceso a alguna otra fuente subsidiada de distribución<sup>7</sup>, en adición a la asignación racionada, resulta determinante en el nivel de gasto familiar. De hecho, la alimentación suponía antes del incremento salarial en el sector presupuestado de 2019, entre el 65 % y 75 % del gasto de las familias cubanas urbanas dependientes de salarios y pensiones promedio debido a los altos precios en los espacios de mercado vigentes.<sup>8</sup> En el mercado agropecuario, por ejemplo, persisten limitaciones que restringen la competencia y su potencial eficiencia.<sup>9</sup> En particular, los precios en estos mercados muestran una tendencia al crecimiento (figura 4), en medio de un contexto de incremento selectivo de salarios. En 2019, el peso del gasto en alimentos (se reitera que se refiere a una canasta básica) del gasto total de los hogares, se ha contraído (entre un 41 y un 50%) como resultado en los incrementos en salarios y pensiones, sin embargo, el acceso a los alimentos sigue siendo un asunto neurálgico para muchas familias. Anaya y García (2019), sugieren acciones en seis dimensiones, entre las que se encuentran: cambiar el enfoque para abordar la seguridad alimentaria; incrementar la disponibilidad de alimentos a partir de reservas existentes en todos los eslabones de la cadena agroalimentaria; y transformar los sistemas de protección vigentes y la universalidad de algunos subsidios.

Universalizar el acceso a alimentos que cubren las necesidades básicas y de salud sigue siendo un importante desafío social en Cuba. Aunque varias reformas en el sector agrícola han elevado los niveles de producción interna, el país todavía importa una buena parte de los alimentos,<sup>10</sup> lo que, además, influye negativamente en el balance comercial.

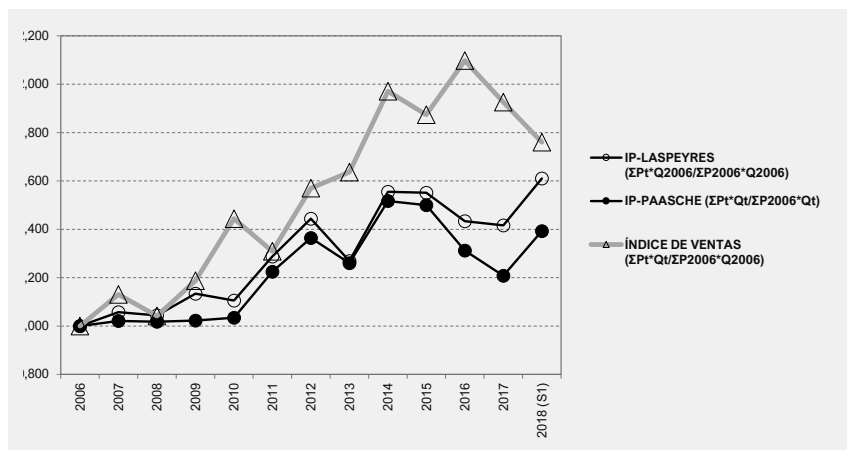
---

7 Entre los canales de distribución de alimentos a precios menores que los del mercado están: lo distribuido a través del comercio minorista para cubrir el consumo racionado, el consumo social, la alimentación pública y el autoconsumo.

8 Se refiere a una canasta básica de alimentos que garantice el logro de los requerimientos nutricionales diarios en términos de energía, donde se complementa lo que se recibe por la libreta de abastecimientos y otros canales subsidiados con productos tales como: arroz, frijoles, viandas y carne de cerdo, adquiridos a precios de mercado. En Cuba, se aplican Encuestas de Hogares, pero sus resultados no son públicos. Por ello, las autoras de este trabajo han realizado varias aproximaciones a la temática desde 2006 (ver García y Anaya, 2007 y 2014 y Anaya y García, 2018 y 2019)

9 Entre ellas destacan: la marginalidad de la oferta, dadas las reglas de acceso al mismo por parte de los concurrentes, dada la falta de mercados de insumos para poder ampliar la producción y la oferta, y también por la descapitalización del sector productor de alimentos; la colusión tácita que ocurre entre los agentes de este mercado, a causa de sus propias reglas de acceso y de la escasez de servicios de transporte para esta carga.

10 Según estimaciones, la importación de alimentos representó en el año 2007 un 49 % de la disponibilidad de estos, medidos en términos de energía, y un 67 %, si se les mide en términos de proteínas (García y Nova, 2012).

**Figura 4. Índices de precios en los mercados agropecuarios<sup>11</sup>**

Fuente: elaboración propia a partir de ONEI, Ventas en el Mercado Agropecuario, enero-diciembre (2006-2011); Ventas de Productos Agropecuarios, Indicadores Seleccionados, enero-diciembre (2013-2016) y enero-junio (2017).

La vivienda se encuentra entre las necesidades básicas del ser humano. Su escasa disponibilidad en Cuba constituía un problema por resolver antes de la crisis de los noventa. El impacto de la contracción económica, unido después de 2000 a la incidencia cada vez mayor y más violenta de huracanes y lluvias intensas, ha comprometido seriamente el fondo habitacional del país. Por eso, en 2006 el país se planteó un ambicioso programa de construcción de viviendas, en los marcos de cierta holgura económica gracias al éxito de las exportaciones de servicios médicos a Venezuela y las nuevas relaciones con China, que implicaron un mayor acceso al crédito. Tal programa planteaba la edificación de 100 mil viviendas anuales, cifra que no se alcanzó ni en la década de los 80, período de mayor actividad constructiva en Cuba. En 2006, el programa se sobrecumplió fundamentalmente gracias a la terminación de varias obras que se encontraban pendientes de pequeñas acciones para su culminación. Posteriormente, los niveles de ejecu-

11 Estos índices fueron contruidos a partir de una selección de 15 productos que representan las 2/3 partes de las ventas en valor en los mercados agropecuarios. Hasta el año 2011 cubren el 100 % de las ventas de esos productos y a partir de 2012 cubren más del 82 % de esas ventas (Mercados Agropecuarios Estatales; Mercados Agropecuarios de Oferta y Demanda y Puntos de venta). El restante 18 % se realiza por las nuevas formas de comercialización (cooperativas no agropecuarias y trabajadores por cuenta propia).

ción anual han sido más reducidos. Entre 2007 y 2017, se han construido como promedio anual unas 31 700 viviendas, según cálculos realizados a partir ONEI (varios años), observándose una contracción sistemática en la construcción de viviendas cada año (ver Figura 5).

Al no cumplimiento de la meta trazada en 2006 contribuyeron: la baja productividad de la fuerza constructiva; el déficit de fuerza calificada, tanto constructores como electricistas, albañiles, plomeros y otros oficios asociados; la mala calidad en la actividad constructiva, incluyendo las actividades de urbanización; y la mala concepción del aseguramiento logístico del programa y los escasos niveles de mecanización.

Según Vivian Rodríguez, cit. por Figueredo, 2018, el déficit habitacional actual es de 929 mil 695 viviendas, superior al que existía a inicios de los 2000 (600 mil viviendas en 2004, según Rodríguez García, 2018).

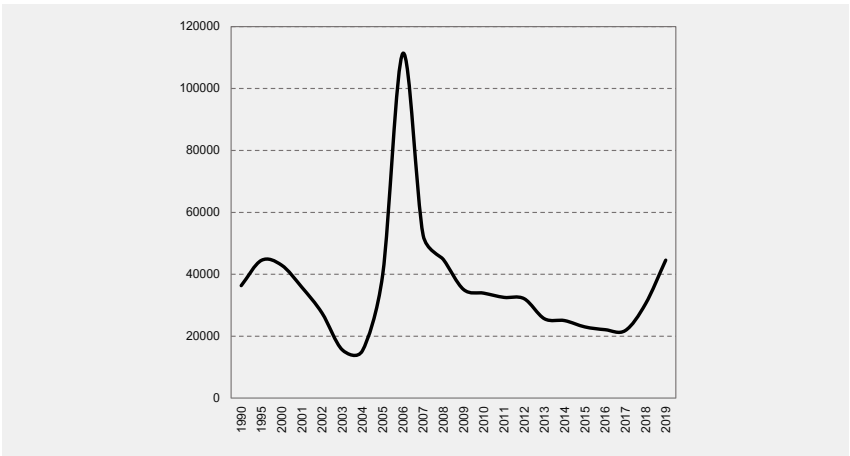
Desde 2018 se formalizó un nuevo programa de construcción de viviendas, a través del cual se planifica recuperar el déficit actual en un período de 10 años y en base a la producción municipal de materiales de la construcción. Con ese propósito se concibió el Programa de Producción Local y Venta de Materiales de la Construcción (PLVMC). La figura 5a permite apreciar un aumento del número de viviendas terminadas desde 2018, y la 5b, un incremento de la participación del estado en este esfuerzo.

Ya se divulgan en los medios nacionales las experiencias de varios municipios que comienzan a adentrarse en las producciones de materiales. Sin embargo, se considera arriesgado supeditar un programa tan sensible para las condiciones de vida de la población cubana, a las posibilidades de los municipios por varias razones: las condiciones no son homogéneas en todos los territorios, lo cual va a determinar el tipo de vivienda que va a construirse en cada municipio; depende de la fuerza de trabajo con que se cuente en cada lugar; y puede que no resulten económicamente viables las producciones de tan baja escala.

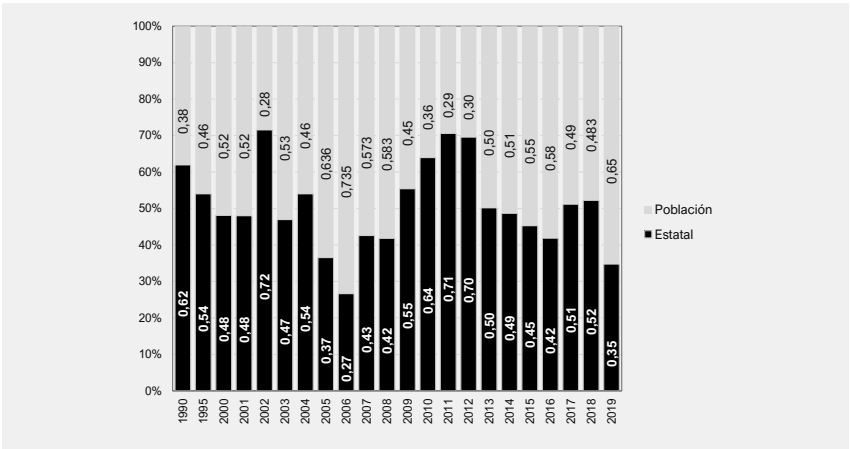
Como elementos contraproducentes se añade que las construcciones que se acometen en los últimos años no cuentan con la calidad requerida y que 10 años para recuperar el déficit, no es un tiempo breve para muchas personas que ya llevan años padeciendo esta carencia.

**Figura 5. Viviendas terminadas y estructura según sector**

a) Viviendas terminadas (unidades)



b) Estructura de las construcciones



Fuente: elaboración propia a partir de ONEI (varios años)

El transporte de pasajeros es otra de las áreas que sufrió una violenta contracción, más profunda y persistente que la del conjunto de la economía cubana. Se encuentra en marcha un programa priorizado para su recuperación, que no logra aún alcanzar la cantidad de pasajeros transportados al nivel de 1989. En 2018, el

número de pasajeros transportados por los diferentes medios, representó el 70% de la cifra lograda en 1989, a pesar de los esfuerzos realizados por la reanimación de esta actividad (ONEI, 2019).

Los dos medios que dan cuenta de una mayor participación son los ómnibus, que movieron en 2018 un 60% del total de pasajeros y los medios alternativos,<sup>12</sup> cuya participación fue del 36% en ese año.

Destaca en los últimos años una participación mayor del sector no estatal en esta actividad, tanto bajo gestión cooperativa como privada, sobre todo en la capital del país.

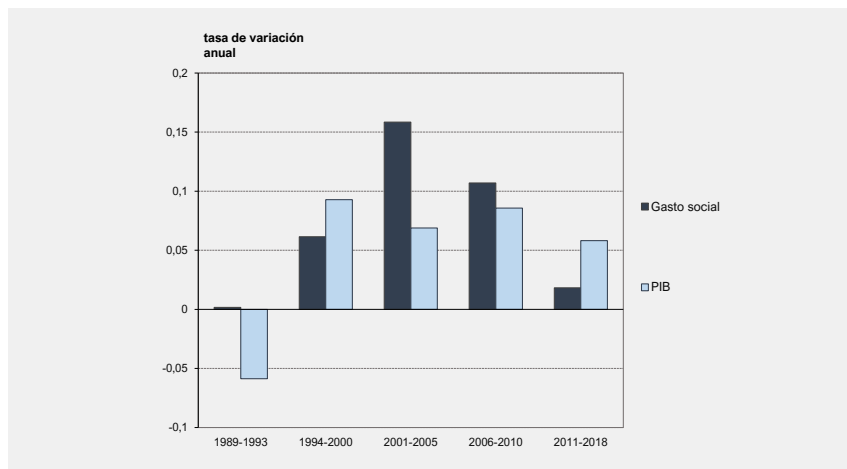
Entre las dificultades más connotadas del programa de transporte están: la necesaria reparación y el mantenimiento de los viales, para garantizar la durabilidad del parque adquirido; la carencia de choferes para enfrentar el incremento en el número de equipos; las manifestaciones de indisciplina social que conspiran contra la vida útil de estos medios; la provisión de las piezas y los agregados de repuesto para enfrentar índices de rotura mayores que los de diseño, por el mal estado de los viales y la sobreexplotación.

Como se ha documentado, en la década de 2000 se produjo un importante incremento en la asignación de recursos para la inversión y los gastos corrientes en las esferas de la educación, la salud, el deporte, la cultura y el arte, la seguridad y asistencia social, así como en los programas para garantizar el empleo. Estos esfuerzos adolecieron de una evaluación sistemática de impacto, así como de un análisis de la relación entre el incremento de los gastos y de sus resultados, de modo que el sistema fuera eficiente. También algunas barreras redujeron los posibles impactos positivos de estos programas. En particular, el insuficiente proceso de descentralización y la limitada o ausente participación popular en la organización e implantación de algunos de estos programas, impidieron que alcanzasen sus propósitos de forma plena. La conjunción de todos estos programas implicó una aceleración tal de los gastos en los programas sociales, que su crecimiento superó el de la economía misma (figura 6).

---

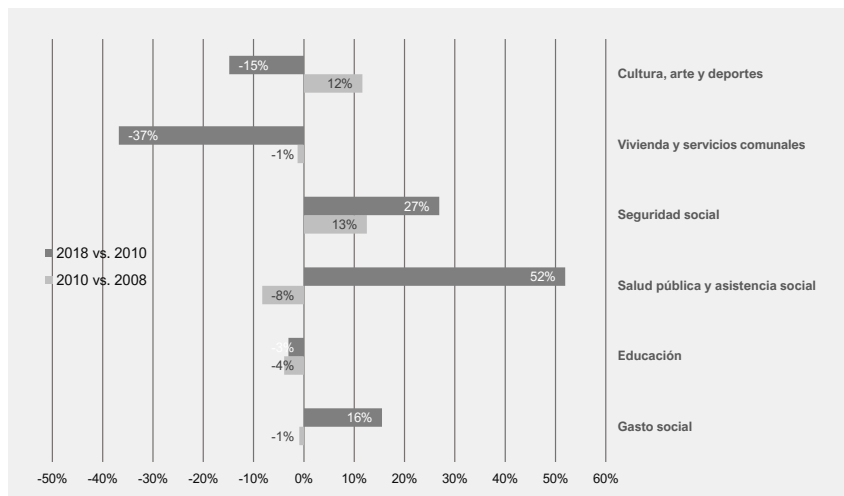
12 Se refiere a medios de transporte no convencionales, tales como: los coches de tracción animal, bicitaxis, camiones y autos privados.



**Figura 6. Crecimiento por período de la economía (PIB) y del gasto social**

Fuente: elaboración propia a partir de Anuarios Estadísticos de Cuba (CEE, ONE y ONEI, varios años) y Panorama Económico y Social de Cuba (2016b).

A partir de 2007 y bajo los embates de la crisis global, los problemas internos, los eventos climatológicos extremos, ante un creciente déficit comercial y con acumulación de vencimientos en la deuda externa que no podían ser afrontados, se impuso un proceso de ajuste del gasto social, pero tratando de no afectar los niveles alcanzados de satisfacción; es decir, promoviendo un uso más eficiente de los recursos en estos programas. Así, se contuvo el crecimiento e, incluso, disminuyen los presupuestos de gastos corrientes destinados a algunos programas sociales del país (figura 7).

**Figura 7. Comportamiento del gasto social cubano por esfera.**

Fuente: elaboración propia a partir de Anuarios Estadísticos de Cuba (2010, 2015, 2018) y Panorama Económico y Social de Cuba (2016b).

En el período entre 2008 y 2010 se observa una caída del monto total de gastos sociales. La partida que sufre la mayor contracción es la correspondiente a los gastos en asistencia social, que caen casi en la mitad (en 47%). En este caso se desplegó un exhaustivo trabajo de investigación de cada uno de los beneficiarios, en pos de precisar si cumplían los requisitos para ser acreedores de tales prestaciones. Otras partidas sobre las que recayó el ajuste fueron: educación, con una contracción del presupuesto para gastos corrientes de 3.9 % con relación a 2008; viviendas y servicios comunales, con una caída de 1.3 %; y salud, con 0.9 % de disminución. Los presupuestos de gastos corrientes dedicados a la seguridad social y al fomento del deporte crecieron con relación a 2008 en 12.5 % y 34.3 %, respectivamente.

En el caso de los servicios de salud, por ejemplo, se anunció el despliegue de un proceso de reorganización, concentración y regionalización de los servicios de salud a finales de 2010, que tenía entre sus antecedentes, el discurso pronunciado en diciembre de 2009 por el Presidente del Consejo de Estado de Cuba, y en el que afirmaba que “[...] sin afectar la calidad de la salud, que se brinda gratuitamente a todos los ciudadanos, e incluso mejorándola, es posible reducir de modo apreciable los gastos” (Castro, 2009).

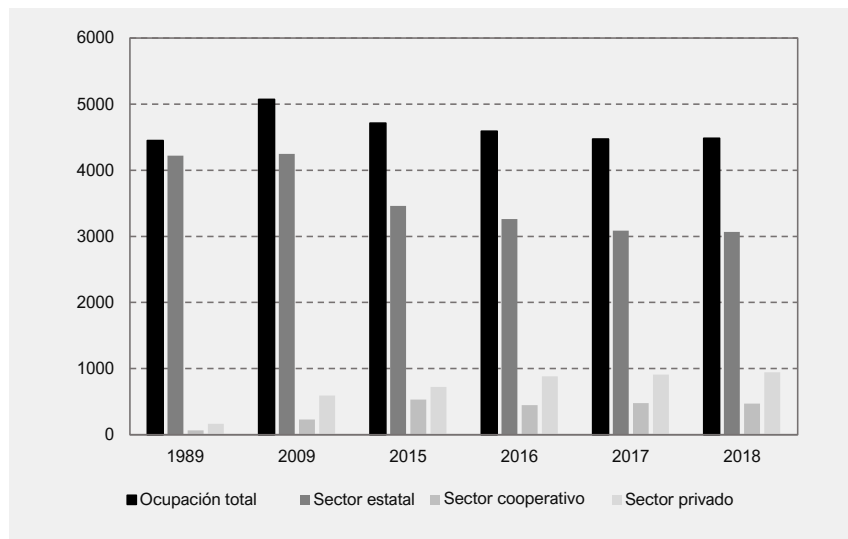
Posteriormente, en el período 2010-2018, se verifica un incremento del monto total de gastos sociales equivalente a 16 %. Las partidas que explican este

crecimiento son, en primer lugar, los gastos en salud pública y asistencia social, que aumentan en 52%;<sup>13</sup> así como los correspondientes a la seguridad social, que crecen en 27%. El resto de las partidas disminuye, destacando como la de mayor contracción la correspondiente a vivienda y servicios comunales (37%).

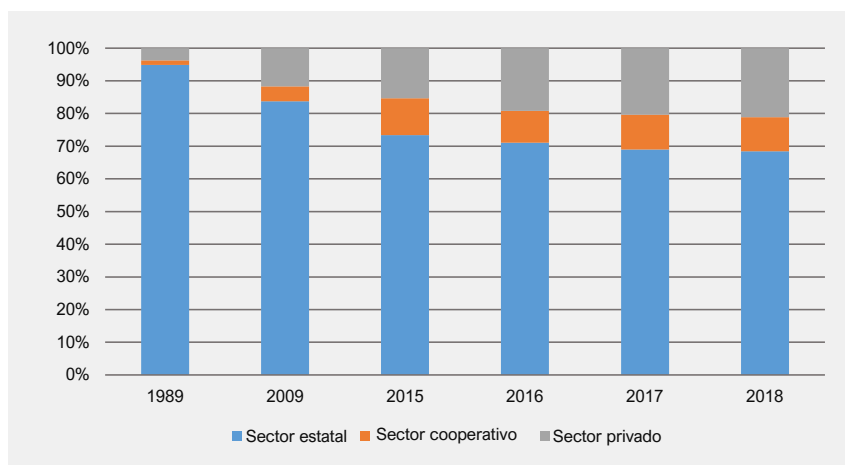
Como ya se refirió, se ha dejado fundamentalmente en manos particulares la solución del asunto de la vivienda. Es probable que sea ese el componente que más cayó, aunque la prestación de servicios comunales también parece insuficiente, al menos en la ciudad capital.

Otro ámbito en que se enfrentan dificultades es en el empleo. Los programas de la década de 2000 lograron una importante ampliación de la ocupación, llegando a una tasa de desempleo inferior al 2%. Sin embargo, se reconocía un considerable nivel de subempleo. Así, el anuncio en agosto de 2010 acerca de la necesidad de reducir la empleomanía estatal en medio millón de trabajadores en el corto plazo y hasta un millón en mediano término, significó una nueva tensión y desafío a la política social cubana. Lograr tal reducción del empleo en el sector estatal cubano tomó en realidad unos cuatro años (figura 8), no el semestre planificado.

**Figura 8. Ocupados en Cuba a partir de 1989: volumen y estructura**



13 En ello tuvo un impacto importante el incremento de los salarios de los trabajadores del sector de la salud pública cubana.



Fuente: elaboración propia a partir de Anuarios Estadísticos de Cuba (2010, 2015, 2016a y 2019) y Gil (2019).

En 2010, se relanza el trabajo por cuenta propia con el propósito de asimilar a las personas excedentes del sector estatal en reestructuración. El mayor aporte del llamado trabajo por cuenta propia ha sido en términos de ampliación de la oferta de empleo y de bienes y servicios. Ello es resultado de su propio diseño: solo puede ejercerse bajo una licencia comprendida en un listado de actividades aprobadas que resultan bastante primarias<sup>14</sup>.

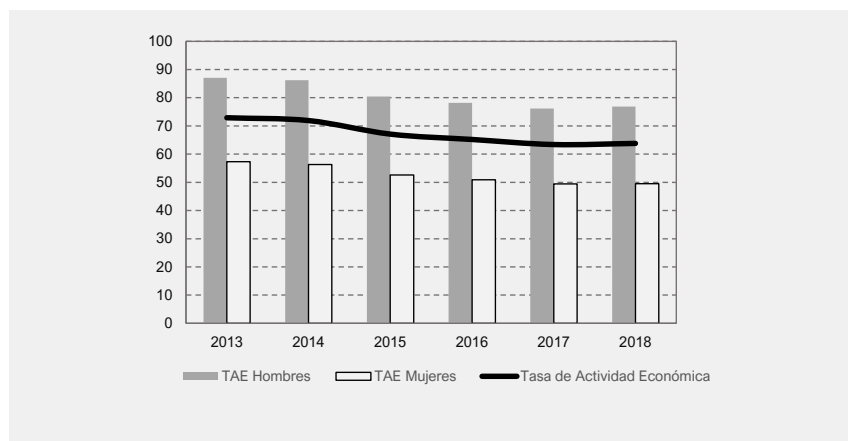
Un elemento a considerar en términos de empleo es el descenso de la tasa de actividad económica, que indica la existencia de un potencial de fuerza de trabajo no aprovechado en el país (ver Figura 8). En 2018, la tasa fue de 63.8%, o sea que de cada 100 personas en edad laboral solo 63.8 están empleados o buscando empleo. En el caso de las mujeres, la reserva es aún mayor. El 50% de las mujeres se encuentra “inactiva”. Lo que ocurre, es que muchas están insertas en la informalidad, o dedicadas a labores domésticas y de cuidado, por la prevalencia de rezagos machistas en la sociedad cubana y de una división sexual del trabajo que las ubica en estos roles.

En una situación de envejecimiento de la estructura de edades, aprovechar la fuerza de trabajo existente es una prioridad. Hay que revisar las políticas públicas que puedan propender a que las mujeres logren una mayor incorporación

14 Se trata de actividades de oficios, que requieren poca calificación y son más intensivas en trabajo que en capital. Su impacto, por ende, en el crecimiento del PIB es bajo. Existe una reserva importante de modificarse el diseño de este sector.

al empleo formal, por ejemplo, alcanzando una mayor corresponsabilidad del Estado en los servicios de cuidado de niños y ancianos. Otro grupo que merece especial atención es el de los jóvenes, a quienes resulta urgente motivar con ofertas de empleo atractivas que les permitan desarrollar su potencial dentro del país en un contexto donde las migraciones también afectan la dinámica poblacional de Cuba.

**Figura 9. Tasa de Actividad Económica (2013-2018).**



Fuente: Elaboración propia a partir de ONEI (2019).

## Conclusiones

Después de este recorrido a través de los principales indicadores del desarrollo social cubano, así como del análisis de las proyecciones en la política social contenidas en los documentos del 7mo Congreso del PCC, puede concluirse que la administración pública cubana se enfrenta a los siguientes retos en torno a la gestión y el desarrollo social:

La sostenibilidad de mantener una alta prioridad del gasto social (tanto macroeconómica como fiscal), en un contexto de baja productividad y escaso crecimiento económico. Por tal razón, es preciso insistir en la implementación de las medidas en pos de desatar los nudos a las fuerzas productivas del país. Siempre será más fácil lidiar con estos asuntos distributivos en un contexto de mayor crecimiento económico, de incremento del producto a distribuir.

La necesidad de diseñar políticas económicas con criterios de equidad implícitos, ante el hecho de una sociedad cada vez más heterogénea, donde no todas

las personas tienen iguales condiciones de partida para aprovechar las oportunidades que se abren por las políticas, y sobre las cuales estas políticas impactan de manera diferenciada. Entre las brechas más significativas que pueden mencionarse se encuentran de ingresos, de género y territoriales.

La necesidad de un diseño de política social que combine el enfoque universal prevaleciente, de indudable eficacia, con políticas afirmativas a favor de los grupos en desventaja social. Como se menciona en el párrafo anterior, no todas las personas tienen las mismas condiciones de partida para aprovechar las oportunidades que se brinden desde las diferentes políticas. Por ejemplo, una política de empleo, deberá contemplar las situaciones diferenciadas que presentan hombres y mujeres para insertarse en el mercado laboral, de manera tal que no amplíe esa brecha.

La necesidad de incrementar la eficiencia en la prestación de los servicios públicos, en particular los de salud y educación, que emerge del desempeño económico reciente. Este incremento de la eficiencia puede lograrse por dos vías: conseguir iguales resultados aplicando menos recursos; o conseguir mayores resultados aplicando iguales recursos. La primera entra en conflicto con la necesidad creciente de algunos de los servicios sociales (como la salud, la vivienda, el transporte). La pérdida de ingresos externos (60% de las exportaciones de bienes entre 2013 y 2018, más reducciones en las exportaciones de servicios médicos), pone en tensión el sostenimiento de los servicios públicos con eficiencia.

La tendencia al envejecimiento de la población cubana, con sus impactos en el crecimiento acelerado de los gastos en seguridad social y también en la atención a la salud de una población con más edad, también colisiona con un recorte del presupuesto dedicado a lo social.

En esta misma línea, se precisa lograr una mayor corresponsabilidad entre el Estado, las familias y el mercado en el cuidado de niños/as y ancianos/as. Ello podría propiciar una mayor incorporación de las mujeres al empleo remunerado, propendiendo a una mejoría en el plano personal de estas féminas, pero también de la economía en su conjunto, urgida de un mayor crecimiento económico que permita el sostenimiento de la población dependiente.

La necesidad de alcanzar un mayor encadenamiento de los servicios sociales con el resto de la economía, de modo que logren satisfacerse sus necesidades de insumos y equipamiento de manera creciente a partir de producciones nacionales y se consiga que su expansión no signifique un incremento de la propensión a importar.

La urgencia de garantizar una mayor relación entre los tomadores de decisiones en el ámbito de la política social y la población, a la hora de determinar a qué programas se van a destinar los escasos recursos disponibles para atender estas cuestiones. Se trata de lograr una forma de gestionar los recursos puestos

a disposición de la administración pública para atender estos asuntos bien diferente a la que se ha desarrollado hasta hoy.

La necesidad de articular a todos los actores de los territorios, estatales y no estatales en torno al propósito de lograr el desarrollo social, económico, comunitario. Desde 2011 se asiste a una diversificación de actores en la economía cubana, con una mayor participación de formas no estatales como los trabajadores por cuenta propia y las cooperativas no agropecuarias, muchos de los cuales tienen disposición de ser parte del desarrollo del país, y en específico de los territorios donde se encuentran enclavados sus negocios.

Por último, es preciso reconocer que a partir de las políticas que se vienen implementando se ha producido un incremento en las diferencias de acceso de la población a servicios básicos como transporte, vivienda y alimentación, entre otros. Lamentablemente, esta diferenciación no siempre es consecuencia de mejores desempeños laborales. En ello tiene una influencia determinante la forma en que se organizan los mercados y la posibilidad espuria que brindan en la actualidad de capturar ganancias. Esta tendencia a una mayor inequidad no resulta aceptable en una sociedad como la nuestra. En el necesario equilibrio entre eficiencia y equidad, no puede ser esta última la que acumule las pérdidas.

En este complejo contexto, se refuerza el requerimiento de fomentar en Cuba una administración pública competente y sobre todo políticamente sensible ante asuntos tan importantes como el desarrollo y la política social.

## Bibliografía

- ANAYA, B. "Programas priorizados seleccionados: evolución y retos actuales, ponencia presentada al Seminario Economía y Gerencia en Cuba", CEEC, julio, en CD del Seminario por el XX Aniversario del CEEC, 2009.
- ANAYA, B. y GARCÍA, A. "Accesibilidad a los alimentos en Cuba: situación actual y desafíos" en Ricardo Torres y Dayma Echevarría, comp., *Miradas a la Economía Cubana, un Plan de Desarrollo hasta 2030*, Ruth Casa Editorial, La Habana, 2019, pp. 171–182.
- ANAYA, B. y GARCÍA, A. "Gastos básicos de las familias cubanas urbanas dependientes de salarios y pensiones: dinámica reciente", en Betsy Anaya e Ileana Díaz, comp., *Economía Cubana: entre cambios y desafíos*, Instituto Cubano de Investigación Cultural Juan Marinello, La Habana, 2018, pp. 65–88.
- ALBIZU-CAMPOS, J.C. "Hacia una política de población orientada al desarrollo humano", en Ricardo Torres y Dayma Echevarría, comp. *Miradas a la Economía Cubana, un Plan de Desarrollo hasta 2030*, Ruth Casa Editorial, La Habana, 2019, pp. 123–135.
- COMITÉ ESTATAL DE ESTADÍSTICAS (CEE) (1982): *Anuario Estadístico de Cuba 1981*, La Habana.

- 
- Cuba 1989, La Habana.
- ECURED (2015). Definición de Administración Pública. Disponible en: [http://www.ecured.cu/index.php/Administraci%C3%B3n\\_p%C3%BAblica](http://www.ecured.cu/index.php/Administraci%C3%B3n_p%C3%BAblica). Consultado el 27 de octubre de 2015.
- ESPINA, Mayra. “Políticas de atención a la pobreza y la desigualdad. Examinando el rol del estado en la experiencia cubana, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales”, publicado con el patrocinio de la Agencia Noruega de Cooperación para el Desarrollo, Buenos Aires, Argentina, 2008.
- FERRIOL, Ángela et al. “El desarrollo social en Cuba”, *Estructura Económica de Cuba*, Editorial Félix Varela, tomo 1, La Habana, 2002.
- GARCÍA, Anicia y NOVA, Armando. “Food Production and Import Substitution in the Cuban Reform Process”, en Brundenius, Claes y Torres, Ricardo (ed.): *No More Free Lunch. Reflections on the Cuban Economic Reform Process and Challenges for Transformation*, Editorial Springer, Suiza, 2012.
- GARCÍA, Anicia y ANAYA, Betsy. “Relación entre desarrollo social y económico”, en Pérez, O. E. (comp.): *Cincuenta años de la economía cubana*, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 2010.
- GARCÍA, Anicia et al. “Entre universalidad y focalización: los desafíos sociales en Cuba en el contexto latinoamericano”, en Alonso, J. A. y Vidal, P. (ed.): *¿Quo Vadis, Cuba? La incierta senda de las reformas*, Editorial Catarata, España. GARCÍA, 2013.
- SALABARRÍA, Joaquín. “Sobrevivirán los niveles de atención a la revolución de la salud pública cubana”, *Revista Cubana Salud Pública*, vol. 32, no. 1 (2006). Disponible en: [http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S086434662006000100014&lng=es&nris\\_o&tlng=es](http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S086434662006000100014&lng=es&nris_o&tlng=es). [Fecha de consulta 12. 25. 2010].
- GIL, Alejandro. “Comportamiento de la economía cubana en 2019”, *Informe presentado a la Asamblea Nacional del Poder Popular* el 20 de diciembre, 2019. Disponible en: <https://lapupilainsomne.wordpress.com/2019/12/21/lo-que-si-esta-en-nuestras-manos-y-depnde-de-nosotros-por-alejandro-gil/>. [Fecha de consulta 08. 06. 2020].
- ONE (2006): Anuario Estadístico de Cuba 2005, versión digital.
- \_\_\_\_ (2008): Anuario Estadístico de Cuba 2007, versión digital.
- ONEI (2014): Anuario Estadístico de Cuba 2013, versión digital.
- \_\_\_\_ (2015): Anuario Estadístico de Cuba 2014, versión digital.
- \_\_\_\_ (2016a): Anuario Estadístico de Cuba 2015, versión digital.
- \_\_\_\_ (2016b): Panorama Económico y Social de Cuba 2015, versión digital.
- \_\_\_\_ (2017): Anuario Estadístico de Cuba 2016, versión digital.
- \_\_\_\_ (2019): Anuario Estadístico de Cuba 2018, versión digital.
- PARTIDO COMUNISTA DE CUBA. “Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución”, 2011.



**Betsy Anaya Cruz.** Licenciada en Economía (2004), Máster en Economía con Mención en Política Económica (2008) y Doctora en Ciencias Económicas (2016), todas por la Universidad de La Habana. Labora desde su graduación en el Centro de Estudios de la Economía Cubana, de la propia Universidad de La Habana, donde es profesora titular y directora desde 2017. ORCID: 0000-0001-9537-0714

**Anicia García Álvarez.** Ingeniera Economista (Merseburgo, Alemania Oriental, 1979), Máster en Economía Internacional (Montevideo, Uruguay, 2001) y Doctora en Ciencias Económicas (Universidad de La Habana, Cuba, 2004). Profesora titular de la Universidad de La Habana (UH). Trabajó en el Instituto Nacional de Investigaciones Económicas (1980–1998) y en el Centro de Estudios de la Economía Cubana de la UH (1998–2010), en donde actualmente es colaboradora. ORCID: 0000-0002-9877-0075

## **“¿Quién me va a cuidar?” Cuidado y envejecimiento en Cuba: un reto para las políticas sociales**

### **Introducción**

Cuba tiene uno de los perfiles demográficos de envejecimiento más elevados de América Latina y el Caribe<sup>1</sup>. Su primer componente es la disminución de la fecundidad: los indicadores de fecundidad han estado por debajo del nivel de reemplazo generacional desde 1977 y el crecimiento de la población ha sido prácticamente nulo o negativo desde 2006<sup>2</sup>. El segundo, el considerable aumento de la esperanza de vida al nacer desde el decenio de 1950, que actualmente es una de las más altas del mundo (78,5 años en 2018, ONEI, 2019). En tercer lugar, la transición demográfica y el envejecimiento se están intensificando debido a las corrientes migratorias internas y externas. Algunos municipios, cuyas economías se han visto gravemente afectadas por las bifurcaciones agrícolas, mineras e industriales, han visto a sus jóvenes adultos migrar en masa y sus poblaciones envejecer en consecuencia.

El envejecimiento demográfico es, en cierta medida, el “rescate del éxito” de las políticas sociales y sanitarias desplegadas desde la Revolución (Dilnot, 2017; Destremau, 2019c). Está causando un desequilibrio en las relaciones entre población económicamente activa e inactiva: una proporción cada vez más pequeña de adultos que clasifican como económicamente activos tienen que mantener a una población dependiente cada vez mayor de niños y, sobre todo, de ancianos<sup>3</sup>. Por otro lado, el envejecimiento está ejerciendo presión sobre los sistemas de

---

1 La edad media en Cuba es de 42,2 años en 2020, justo por debajo de la de la Unión Europea (42,6 años), en comparación con los 22,9 años de 1960. La población de más de 60 años representa el 21,3% de la población total en 2020, de ellos casi un tercio de ella con más de 75 años (6,9%) y un quinto con más de 80 años (3,8%) (CEPAL, 2019b). Por otro lado, la proporción de personas menores de 15 años es del 15,8% (ONEI, 2020).

2 En 2017 se experimentó el valor más bajo de hijos por mujer en los últimos sesenta años: la tasa bruta de reproducción fue 0,77 hijos por mujer y la tasa de fecundidad de 1,6 hijos por mujer.

3 La relación de dependencia ha ido aumentando desde 2002 y es de 567 en 2017 (ONEI *et al.*, 2019).

salud, quienes están respondiendo con el desarrollo de programas de investigación y atención médica, lo que representa un desafío en un contexto de crisis económica interna e intensificación del bloqueo estadounidense. Este proceso tiene otra connotación: la tensión en la que pone a los sistemas de cuidado establecidos en las generaciones anteriores, que será el enfoque principal de mi contribución. En este texto me propongo reflexionar sobre las tensiones que se están desarrollando en torno a las necesidades de cuidado de los ancianos, que todavía se consideran esencialmente un asunto de solidaridad familiar. Muestro que la crisis de los cuidados está transformando en un problema público lo que en gran medida quedaba en la esfera privada de la moral y el amor, lo que provoca un ajuste de las políticas sociales.

Mi investigación se basa en técnicas cualitativas y etnográficas, que presten atención a las sensaciones, sentimientos, emociones, proyecciones, representaciones y sistemas de significación del investigador como de los sujetos de la investigación. Este método desarrolla un conocimiento situado, en el sentido de que se propone hablar de los objetos de estudio teniendo en cuenta el lugar y la subjetividad desde los cuales se parte, tanto del lado de la investigadora – yo, como mujer francesa observando situaciones en Cuba a partir de mi propia socialización y subjetividad – que del de las personas que entrevisté.

Mi propia encuesta se ha desempeñado a lo largo de diez años, marcados por estancias regulares en Cuba, principalmente en el municipio de Centro Habana – uno de los más envejecidos de Cuba – pero también fuera de la ciudad capital. Aproveché todos mis encuentros y condiciones de vivienda para establecer situaciones de “participación observadora” y conducir entrevistas formales y conversaciones informales con personas mayores y sus familiares. Me involucré en varios centros socioculturales (*Talleres de desarrollo integral del barrio*), en dos círculos de ancianos del Centro Habana, en grupos de formación para cuidadores familiares de personas de edad dependientes, y en actividades dirigidas por iglesias y congregaciones religiosas, todo en donde he compartido reuniones, eventos, salidas, y discusiones. También pude asistir a seminarios universitarios y a reuniones de la Escuela Nacional de Salud Pública de La Habana y, así, intercambiar con personajes en la esfera de las políticas públicas. A medida que mi investigación avanzaba, el cuidado me aparecía como un telón de fondo invisible contra el que se desplegaban vidas, especialmente las de mujeres, durante años o incluso décadas.

En la primera sección se presentará el marco teórico desarrollado en el área de las Ciencias Sociales alrededor de situaciones de crisis de cuidado (1). Mostraré entonces que la solución que se presenta como ideal en Cuba, es de envejecer en su familia (2) lo que conduce frecuentemente a la sobrecarga de cuidadoras y su retiro de la vida profesional (3). También abordaré el tema de las personas

que envejecen solas (4), y luego mostraré que se están desarrollando soluciones para apoyar a las familias cuidadoras (5). Por último, argumentaré que tanto la cultura familiar cubana, como el marco moral e institucional del régimen de cuidado están evolucionando, inscribiéndose en un contexto de reformas de la política social en Cuba.

## 1 Crisis del cuidado frente al envejecimiento: un marco teórico

De manera muy funcionalista, la OCDE define el cuidado a largo plazo como

una gama de servicios médicos, de atención personal y de asistencia que se prestan con el objetivo principal de aliviar el dolor y reducir o controlar el deterioro del estado de salud de las personas con cierto grado de dependencia a largo plazo, ayudándolas en su cuidado personal (mediante la ayuda para actividades de la vida diaria (AVD), como comer, lavar y vestirse) y ayudándolas a vivir de forma independiente (mediante la ayuda para actividades instrumentales de la vida diaria (AIVD), como cocinar, hacer compras y gestionar las finanzas) (Dyer *et al.*, 2019).<sup>4</sup>

Mas allá, definiciones feministas del cuidado incluyen también dimensiones éticas, morales, emocionales, afectivas, de reconocimiento y de carga mental, prestando atención a quién realiza las tareas de cuidado, y bajo qué condiciones de reconocimiento y/o remuneración. En este capítulo me centraré en los arreglos de cuidados sociales – es decir, fuera del ámbito de lo médico – y en las decisiones tomadas por los miembros de la familia para proporcionar cuidados a las personas mayores, además de cómo se entrelazan con el curso de la vida de las cuidadoras. En Cuba como en muchos otros países, las instituciones patriarcales organizan la distribución del cuidado según un orden de género y de generación naturalizado, enmarcados en una gramática moral (Weicht, 2015) relacionada con el “buen envejecer” y los deberes filiales, que promueve normas de conducta y arreglos articulando consentimiento y coacción, amor y trabajo.

Como resultado de cambios demográficos, económicos y sociales en contextos de transformaciones sociológicas como la urbanización, los cambios en los estilos de vida, de trabajo, y en las pautas de vivienda, esos arreglos, marcos morales, prácticas y formas de prestación de servicios, entran en tensión. En particular, se vuelve más puntual el desajuste entre las aspiraciones de las mujeres de participar en los mercados laborales y su emancipación en relación con las funciones de género que les fueron asignadas, por un lado; y la creciente necesi-

---

4 Mi traducción, así como las otras citas traducidas al español a continuación.

dad de cuidados generada por el envejecimiento, todavía enmarcada en valores morales permaneciendo a favor del cuidado familiar, por el otro.

Es así como se generan situaciones de “déficit de cuidado” (Hochschild, 1995); de “pobreza de cuidado” (Kröger *et al.*, 2019), o “crisis de cuidado” (Sisto Campos *et al.*, 2016; Federici, 2014; Isaksen *et al.*, 2008), manifestándose por el hecho de que “para un gran número de personas mayores, los efectos positivos de una vida más larga se han anulado o se ven empañados por la perspectiva de la soledad, la exclusión social y la mayor vulnerabilidad al abuso físico y psicológico”. Cuando dependen principalmente del cuidado informal, los hogares de bajos ingresos y las personas mayores que viven solas tienen más probabilidades de tener necesidades insatisfechas (Burchardt y Obolenskaya, 2018). Además, las situaciones de pobreza material y de cuidado mantienen y acentúan profundas desigualdades de género: las mujeres son tanto las personas que viven más tiempo y pasan más años con mala salud, que constituyen la mayoría de las personas enviudadas, como las que realizan el trabajo de cuidado gratuito en las familias o profesionalmente. Sin embargo, en malas condiciones de trabajo y remuneración. Así, en muchos países, el modelo familiarista parece estar topándose con sus límites, como advierte el reciente informe de género de la CEPAL (2019a: 140): “[e]l modelo actual de organización social del cuidado, que se basa en las familias y se mantiene mediante el trabajo no remunerado de las mujeres, ya no es sostenible”.

Cuanto más se agudizan tensiones alrededor del déficit de cuidado, la cuestión de la atención a las personas mayores y el desarrollo de estilos de vida dignos y de inclusión social, tiende a pasar de la esfera privada a convertirse en una cuestión pública (Provoste Fernández, 2013; CEPAL, 2019a: 134; Destremau & Georges, 2017), como se ve en Cuba. Sin embargo, a diferencia del cuidado de los niños pequeños, los cuidados a los ancianos o cuidados a largo plazo siguen perteneciendo al sector menos institucionalizado de las políticas sociales (Abe, 2010; Dyer *et al.*, 2019; León, 2014; Provoste Fernández, 2013).

Mas adelante, mostraré que, de acuerdo con este marco teórico, prevalece en Cuba un régimen muy familiarista del cuidado, que está llegando a sus límites, y que el envejecimiento demográfico está creando una creciente crisis del cuidado. Las tensiones en torno al cuidado de los ancianos se están convirtiendo en una cuestión prominente, que requiere ser abordada políticamente, llamando a una mayor implicación por parte de las políticas públicas.

## 2 En Cuba, “envejecer bien es envejecer en su familia”

Como parte de un enfoque holístico de la salud y el bienestar, que combina factores biológicos, psicológicos, ambientales y sociales (Brotherton, 2013), el pro-

ceso de envejecimiento cubano ha dado lugar al desarrollo de organizaciones e instituciones socioculturales, que tienen por objeto promover el envejecimiento activo, prevenir el deterioro del cuerpo y la mente, y ofrecer oportunidades a las personas de edad para socializar de manera independiente fuera de las exigencias de la familia, a la vez que mantienen su integración en sus barrios y sus vínculos con las instituciones revolucionarias (Destremau 2020b; 2021b). Sin embargo, ¿Qué sucede cuando una persona mayor pierde su autonomía y se vuelve dependiente? ¿Cómo se atienden las necesidades que surgen paulinamente en la transición de “joven-viejo” a “viejo-viejo”<sup>5</sup>?

La mayor parte de las personas mayores se quedarán en casa, dependiendo del cuidado de los miembros de la familia. La sociedad cubana tiene una fuerte cultura de solidaridad e interdependencia que se mantiene viva en los pueblos, barrios y en las familias. Prevalece una forma de reciprocidad intergeneracional, que se logra más a menudo sin cálculo. Mientras puedan, los adultos envejeciendo mantienen un lugar central en sus familias y cumplen un papel indispensable en el funcionamiento práctico de la casa. Ayudan a sus hijos a conciliar su empleo, la vida familiar y comunitaria, contribuyendo de manera significativa a cuidar a niños y adolescentes y para las tareas que consumen mucho tiempo, como las compras y todas formas de trabajo doméstico. Sin embargo, inevitablemente, a medida que disminuye la autonomía de un padre o madre que envejece, también lo hace su contribución en forma de trabajo. Al mismo tiempo, sus necesidades de atención, presencia y apoyo aumentan (Durán, 2010; Destremau, 2021a).

Todas las categorías de interlocutores con los que pude interactuar en Cuba parecen estar de acuerdo en que es en la familia donde las personas mayores deben envejecer y es la familia quien debe cuidarlas, porque “son de la misma sangre”<sup>6</sup>. “La mejor cura para la demencia es la familia”, dice un geriatra. “Las personas mayores necesitan a sus familias, y sus familias las necesitan; deben permanecer siempre con sus familias”, insiste una trabajadora social. La Encuesta Nacional sobre el Envejecimiento de 2017 también afirma: “Como en otros estudios, los resultados aportan insumos para orientar las políticas encaminadas a mantener a los mayores en su entorno familiar habitual como forma ideal de convivencia” (ONEI *et al.* 2019: 81).

El cuidado a los ancianos recae principalmente en aquellos con los que comparten el hogar. Este es el caso de Yanet, una librera de 50 años que conocí mien-

---

5 Se distingue entre los “jóvenes-viejos”, que están en buena salud física y son autónomas, que participan activamente en la vida doméstica y familiar o incluso siguen trabajando; y los “viejos-viejos” (generalmente más de 80 años), que tienden a perder su autonomía y tienen mayores necesidades de cuidado medical y social.

6 La Constitución de la República de Cuba y el Código de la Familia también establecen de manera más formal los derechos y deberes de la familia.

tras buscaba libros en Centro Habana. Vive con su madre en la casa que heredó de ella, mientras que su hermano la cuida poco, y su hermana ha emigrado a los Estados Unidos. De hecho, alrededor de la mitad de las personas mayores viven con sus hijos o nietos, ya sea por amor, por continuidad, por falta de vivienda o porque necesitan ayuda, y el 68,4% de los cuidadores viven en la misma casa que la persona que está siendo atendida (ONEI *et al.*, 2019)<sup>7</sup>. Las situaciones de convivencia se hacen más numerosas a medida que avanza la edad, porque los hijos –especialmente las hijas– que no conviven con sus padres optarán por acoger a uno o dos padres cuando ya no puedan vivir solos, como hicieron David y Fanny (dos ingenieros jubilados en sus setenta años) con sus dos madres, cuando ellas enviudaron y se enfermaron. Correlativamente, la carga de los cuidados y la presencia tiende a ser más pesada a medida que los cuidadores de la familia envejecen: en muchos hogares, varios ancianos viven juntos, sin la presencia de adultos en edad de trabajar<sup>8</sup>. Puede ser un cónyuge que cuida del otro, pero también, como en el caso de David y Fanny, personas ya mayores, cuidando de sus propios padres. También está el caso de una presidente de un *Comité de defensa de la revolución*, que no puede ir a reunirse con su hija y sus nietos a Barcelona, porque cuida de su anciana madre, a quien llevó a vivir con ella.

Por otro lado, el envejecimiento poblacional está generando un aumento de las necesidades de salud. Si bien éstas se satisfacen en gran medida con un sistema de salud de muy alto nivel, que proporciona atención gratuita y universal (Chaufán, 2014), la atención hospitalaria requiere la participación frecuente de otros miembros de la familia, notablemente debido a la falta de personal de enfermería en los hospitales<sup>9</sup>, a la escasez de suministros y medicamentos y al deterioro del equipo causados por el bloqueo estadounidense, la crisis económica y la salida de personal a otros puestos de trabajo y al extranjero (Brotherton, 2013; Destremau, 2019a).

Además, la necesidad de solidaridad familiar entre los ancianos no se limita al cuidado y la presencia. También es, en gran medida, económica. En efecto, el valor real de las pensiones de jubilación se redujo continuamente a lo largo de

---

7 La mitad de las personas que prestan asistencia o apoyo para realizar las actividades básicas de la vida diaria (ABVD) son hijos e hijas, el 9% son cónyuges y el 12,6% son nietos. La cohabitación tiende a aumentar el número de horas de atención por semana, que puede llegar a 98 horas semanales (ONEI *et al.*, 2019).

8 Los resultados de la encuesta de 2017 muestran que el 23,7% de los participantes mayores de 60 años viven sólo con su cónyuge, que también es probable que sea anciano (ONEI *et al.*, 2019).

9 Véase el informe ENIG- 2016 (Centro de Estudios de la Mujer y Centro de Estudios de Población y Desarrollo (2018). Según entrevistas, el número real de personal de enfermería en los hospitales públicos sería de uno por cada cuarenta o cincuenta pacientes.

los años desde la crisis de los 1990s, a pesar de varios aumentos nominales<sup>10</sup>. Desde entonces, las pensiones de jubilación solas ya no permiten a sus titulares sobrevivir: para no caer en la miseria, es necesario compensar sus ingresos con actividades a cuenta propia, remesas y otros ingresos del núcleo familiar<sup>11</sup>. Esta dependencia puede generar asimetría en las relaciones con sus hijos, lo que se agrava cuando se produce una dependencia física y una mayor demanda de atención y puede dar lugar a situaciones de abuso. La cohabitación es aún más difícil cuando la familia comparte una vivienda estrecha y hacinada.

### 3 La sobrecarga de las cuidadoras, un problema público

Hablar de cuidado familiar es, en gran medida, hablar de trabajo feminizado no remunerado. Las investigaciones muestran que la división sexual del trabajo doméstico y de cuidado sigue siendo en gran medida patriarcal en Cuba (Peciña, 2008; Proveyer Cervantes *et al.*, 2010; Destremau 2015; 2017a)<sup>12</sup>. Además, debido a prácticas matrifocales frecuentes (Zabála, 2010; Vera & Díaz, 2008; Vera & Socarrás, 2008), las mujeres de edad tienden a vivir con sus hijas o hijos más a menudo que los hombres. Rafael, un académico jubilado, cuida solo a su madre porque es hijo único. David y Fanny comparten la carga del cuidado, cada uno cuidando de su propia madre. Pero Yanet dice que la razón por la que cuida de su madre (con la atenta ayuda de su esposo), es porque es la única hija que queda en el país, mientras que su hermano la ayuda sólo marginalmente, y no en absoluto financieramente.

La tendencia a la reducción de habitantes en los hogares - que pasó de 4,9 personas en 1953 a 2,9 en 2012 (ONEI, 2016) – causada por la caída de la tasa de natalidad y la emigración en los últimos seis decenios – desempeña un papel

---

10 A principios de 2021 se produjo un aumento muy significativo de las pensiones mínimas, para acompañar la unificación monetaria y la reducción de los subsidios a los bienes y servicios básicos. El factor multiplicador es 5 para las pensiones más bajas y 3,5 para las más altas, sin que compense el considerable aumento de los precios.

11 El Parlamento Cubano, mediante la Ley No. 105 de diciembre del 2008, permite la recontractación de los trabajadores tras la edad de retiro. De acuerdo con los datos y resultados de la Encuesta Nacional de Envejecimiento de la Población de 2017, 28,2% de los 60-74 años (12,8% de las mujeres y 45,4% de los hombres) y 5,7% de los más de 75 años (1,2% de las mujeres y 11% de los hombres) trabajaban (ONEI *et al.*, 2019).

12 Aproximadamente el 68% de los que realizan trabajos de cuidado de ancianos son mujeres (ONEI *et al.*, 2019). La Encuesta Nacional sobre Igualdad de Género ENIG-2016 (Centro de Estudios de la Mujer y Centro de Estudios de Población y Desarrollo, 2018) estima que la participación de las mujeres en el cuidado de los ancianos es una vez y media mayor que la de los hombres en las zonas urbanas, y más del doble que la de los hombres en las zonas rurales.



importante en la concentración del trabajo de cuidado a sólo uno o dos hijos. La presión de tiempo se ha convertido en una cuestión clave en la vida cotidiana de las cuidadoras, para equilibrar el trabajo remunerado, las muchas complicaciones de la vida material en Cuba y las demandas causadas por el cuidado de los niños y ancianos (Destremau, 2021a). Sobrecargadas por las obligaciones del cuidado, más y más mujeres se ven obligadas a ausentarse considerablemente de sus lugares de trabajo, o con frecuencia deciden pedir licencia temporal y luego abandonar su empleo anticipadamente, repercutiendo en sus niveles de pensión.

Como muchas otras, Caridad, una dentista de Trinidad, decidió dejar de trabajar poco después de los 40 años para cuidar a su padre, que se había caído mientras su madre empezaba a perder la cabeza. Se dedicó a eso durante trece años, hasta que murieron una detrás de la otra. Las mujeres que toman esta decisión tienen que encontrar otros recursos económicos en lugar de su salario: actividades por cuenta propia que pueden llevar a cabo en el hogar, que permitan tener horarios más flexibles y sean más compatibles con las exigencias de la atención domiciliaria; o ayuda de sus familiares, arriesgando perder parte de su independencia. Para Margarita, médica de familia en un consultorio de Centro Habana, estas situaciones son inevitables y naturales: “En nuestra cultura, son las mujeres las que cuidan a los ancianos, y en casi todos los casos una hija tiene que dejar de trabajar. Las familias lo piensan y la persona que gana menos dinero es la que se detiene”. Afortunadamente, al haber heredado la gran casa patricia de sus padres, Caridad pudo dedicarse a alquilar habitaciones para los turistas, manteniendo un buen nivel de vida.

Así, aunque gratuito, el cuidado familiar tiene su costo: lleva al retiro temporal o permanente de un número considerable de trabajadores de la vida laboral para dedicarse al cuidado de personas mayores dependientes. Este retiro concierne sobre todo a las mujeres. La Encuesta Nacional de Ocupación de 2016 indica que 119.000 personas declararon que no buscaron trabajo en las últimas cuatro semanas por encontrarse cuidando a personas mayores<sup>13</sup>. Por su lado, el estudio de Hernández Montero et al. (2016), estima que en 2014 se perdió el equivalente a 191.000 empleos en la economía cubana como resultado de la necesidad de atención familiar, tanto para los trabajadores que decidieron dejar sus empleos, como para las personas en edad de trabajar que se negaron a emplearse. De hecho, la tasa oficial de participación femenina en la fuerza de trabajo está en continua disminución desde 2000, y los retiros para atender a una persona de edad avanzada desempeñan un papel importante en esto (ONEI et al., 2019)<sup>14</sup>. A los 50 años, la tasa de empleo de las mujeres es sólo del 29%, frente al 59% de los

---

13 Citado por Huenchuan y Rivera, 2019.

14 Estaba de 90% de la tasa de actividad de los hombres y el 60% de la de las mujeres en el censo de 2002, y solo de 76,9% y 49,5% respectivamente en 2018 (ONEI, 2019). Esta caída no puede

hombres. La presión está aumentando: según la CEPAL (2019c), la proporción de cuidadores informales requeridos respecto de la población económicamente activa menor de 65 años era de 27% en 2015, y sube a 32% en 2020<sup>15</sup>.

El agotamiento de las cuidadoras y su retirada de la vida laboral se están convirtiendo en un problema público. Esto se ejemplifica en las palabras de una investigadora del Centro Iberoamericano para la Tercera Edad (CITED), que desempeña un papel importante en la definición de la política pública: “Es muy bueno para la persona mayor [que su hija haya renunciado a su trabajo para cuidarla], pero tenemos que verlo desde el punto de vista de la cuidadora también. Tenemos que organizar las cosas antes de que la familia se agote como modelo», mientras insistía: “pero la familia debe cuidar de sus ancianos”.

## 4 Envejecer solo o sola

En este contexto de familiarización muy marcada del cuidado a los ancianos, ¿cómo se organiza el cuidado de los que viven solos o que no tienen familia? Este es el caso de mis dos amigas Marta y Aylén, dos setenteras que no tienen hijos, pero sí hermanos a quienes no quieren hacerles cargar la responsabilidad cuando ya no puedan vivir de forma independiente. Mientras la primera, enferma y debilitada, ha organizado su vida con una cuñada que la cuida y a la que legará su casa a su muerte, la segunda no ve otra solución más que entrar en un hogar de ancianos, una solución poco atractiva que le da mucha ansiedad.

La encuesta de 2017 sobre envejecimiento muestra que el 17,4% de las personas mayores de 60 años que participaron en la encuesta vivían solas (es decir, casi 400.000 personas a escala nacional), con una edad promedio de 71 años (ONEI *et al.*, 2019). La mitad de los y las participantes no vivían con ninguno de sus hijos<sup>16</sup>. Si bien el porcentaje disminuye significativamente para el grupo de mujeres mayores de 75 años (36,4%), sigue siendo prácticamente igual para los hombres del mismo grupo de edad (51,8%). Estas cifras muestran que, en el momento de la viudez, los hombres están más expuestos a la soledad. Muchas personas de edad avanzada no tienen hijos: lo que en principio era un signo de emancipación en los cursos de la vida individual, o el resultado del abandono de un cónyuge migrante, se convierte en una verdadera desventaja en el momento

---

atribuirse únicamente al cuidado, sino también a una mayor movilidad entre los puestos de trabajo y situaciones laborales.

15 Cuba es el país de la región más afectado por el crecimiento de la demanda de cuidadores : „Si la tendencia se mantiene sin cambios, en 2030 el 50% de la población económicamente activa menor de 65 años deberá dedicarse al cuidado de las personas mayores, prácticamente el doble que en 2015“ (CEPAL, 2019c).

16 Este porcentaje es mayor en el caso de los hombres, 53,4%, que en el de las mujeres, 45,8%.

del envejecimiento y la necesidad de cuidados. Muchos otros sólo tienen hijos y/o nietos migrantes<sup>17</sup> que, aunque pueden enviarles dinero posiblemente para pagar la asistencia a domicilio, no están presentes para ayudarles.

Sin embargo, el déficit de cuidado familiar también indica un cambio en la cultura. En un discurso bastante común, en donde se presenta una oposición entre campo y ciudad, y entre generaciones, María Concepción, una monja de una congregación religiosa dedicada a ayudar a los enfermos, me describe el triste paisaje de la soledad en la vejez, en un barrio elegante y bien mantenido de la capital:

En mi pueblo, la gente siempre es solidaria, pero aquí en la ciudad se vuelven egoístas. Los jóvenes ya no quieren cuidar de sus padres, se distancian de ellos, quieren vivir sus propias vidas sin restricciones. Hay un cambio en los valores, quieren consumir, tener dinero. Y entonces muchos jóvenes se van de Cuba. Cada uno lucha por sí mismo.

El aislamiento agrava todo tipo de vulnerabilidades, especialmente cuando las personas mayores pierden su capacidad de cuidarse a sí mismas. Para las personas que viven solas, la perspectiva de una pérdida de autonomía suscita un fuerte temor: “¿Quién me va a cuidar?” es una pregunta persistente y a menudo repetida. La solidaridad local se moviliza en torno a una persona aislada y que vive en condiciones difíciles: los vecinos y las instituciones sociales de barrio, como los *Talleres de transformación integral del barrio*, los *Comités de Defensa de la Revolución*, los trabajadores sociales y los médicos de familia, representan recursos preciosos y proporcionan presencia y atención. Pero estos servicios no están coordinados en una red formalizada para proporcionar atención domiciliaria, según las diferentes necesidades de la persona mayor.

Para responder a la situación de desamparo de los ancianos que viven solos, sin más recursos que su pensión, desde los 2000s, se han reforzado programas de asistencia social, cada vez más orientados a “casos sociales” (Voghon Hernández, 2019; Destremau, 2017b; Domínguez, 2008; Espina Prieto, 2011; García Quiñones & Alfonso de Armas, 2014). El perfil típico del anciano reconocido como “caso social” es el de una persona sola y dependiente, que sufre una enfermedad degenerativa, que vive en una gran privación material y en una vivienda degradada, sobre todo cuando no viven en planta baja y ya no pueden subir y bajar escaleras. También es una persona cuya familia es “disfuncional” o incapaz, espe-

---

17 Según la Encuesta Nacional sobre el Envejecimiento en Cuba 2017 (ONEI *et al.* 2019: 90), “el 7 por ciento de las personas mayores incluidas en la encuesta tiene a todos sus hijos viviendo fuera de Cuba y el 3 por ciento -unas 70 300 personas de 60 y más- tiene a todos sus hijos y a todos sus nietos residiendo fuera del país”.

cialmente cuando el cuidador familiar es muy anciano, discapacitado o mentalmente perturbado. O, aún más, cuando la familia está permanentemente ausente o la persona no tiene hijos.

En el mejor de los casos, las personas aisladas que viven en la extrema pobreza pueden recibir una pequeña ayuda financiera de la asistencia social para complementar su magra pensión, que les permite alimentarse mejor, y dar pequeñas propinas a los vecinos que les ayudan. En cuanto a las prestaciones en especie, los ancianos son los principales beneficiarios de asignaciones de colchones, sábanas, aparatos electrodomésticos, y materiales de renovación de vivienda. Los planes de asistencia social también operan en el ámbito de la nutrición: dietas alimentarias reforzadas, obtenidas por prescripción del médico de la familia con la libreta de abastecimientos, y acceso a los Comedores comunitarios<sup>18</sup>, cuyo número ha aumentado en los últimos años en todos los barrios. Hoy en día, los ancianos representan el 60% de los beneficiarios de estos Comedores. También son los principales favorecidos por las distribuciones de alimentos y ropa por parte de las congregaciones religiosas e iglesias.

## 5 Apoyar a las familias cuidadoras: una creciente necesidad

A lo largo de los años, se han desarrollado en Cuba programas para ayudar a los cuidadores familiares en la responsabilidad del cuidado a las personas de edad muy avanzada y a las personas con pérdida de autonomía.

Siempre y cuando sean móviles y capaces para realizar los actos rutinarios de la vida cotidiana, las personas mayores pueden solicitar una plaza en una *Casa de abuelos*, que son centros de día, destinados a acoger a personas mayores que viven con sus familias pero que se quedan solas durante el día mientras sus parientes han ido a trabajar, y que no pueden cuidarse por sí mismas y son propensas a sufrir depresiones, caídas o lesiones. El número de estas Casas, donde se recibe comidas y atención social y médica, ha aumentado significativamente en los últimos 10 años (ONEI *et al.*, 2019). A pesar de eso, sólo acogen al 2,3% de las personas mayores de 75 años y a menos del 1% de los grupos de edad más bajos (60–75), debido a la falta de medios de transporte y a las condiciones de admisión, que se limitan a las personas móviles sin discapacidades físicas o mentales. Una sección de los hogares residenciales se dedica a menudo a esta recepción diurna. Actualmente se está desarrollando la idea de expandir el uso transitorio de camas en estos hogares, con el fin de ofrecer un respiro a los cuidadores durante unos días o semanas.

---

18 Sistema de Atención a la Familia, SAF, establecidos por el ministerio del Comercio interior.

En Cuba, los hogares de ancianos son concebidos como sustituto de las familias en casos extremos de necesidad, aislamiento y falta de cuidado<sup>19</sup>. Sin embargo, los hogares de abuelos no están equipados para pacientes con enfermedades degenerativas, y sólo muy recientemente han comenzado a abrirse instituciones especializadas para ellos. En las conversaciones, se suele denigrar enérgicamente el uso de hogares de ancianos, que el discurso ordinario llama “asilos”. Es común oír hablar del deterioro de los edificios, la falta de suministros y equipos, la escasez e insuficiencia de alimentos, el descuido de las personas alojadas y la falta de entretenimiento o actividades. Mis entrevistas muestran que tomar o aceptar la decisión de colocar a un pariente en una residencia de ancianos se percibe generalmente con pesar y vergüenza por lo que puede interpretarse como abandono por parte de la familia. Financiadas también por donaciones y mejor provistas de personal, equipo y materiales, las casas de las congregaciones religiosas escapan en gran medida a esta reputación. “Hay largas colas para entrar en las residencias de ancianos”, me confirmó la Hermana María Concepción. “Hay tantas personas solas en sus casas, que ya no pueden subir y bajar las escaleras o cocinar para sí mismos. Los hogares de abuelos están llenos y la gente está en lista de espera, especialmente para las instituciones religiosas”.

Una práctica bastante común para las familias cuidadoras sobrecargadas, y también para las personas solas, es pedir una ayuda externa para el cuidado en el hogar. A lo largo de las décadas de gobierno revolucionario, personas que vivían solas han alojado en su propia casa a un no pariente que se encargaba de los cuidados hasta el momento del fallecimiento del anciano, a cambio de la promesa de un legado de la vivienda por testamento. Esta práctica, que sigue vigente en la actualidad, ha disminuido debido a varias razones interrelacionadas: el restablecimiento del mercado inmobiliario y el consiguiente incremento del valor de las viviendas (especialmente en las zonas turísticas); y los apetitos de los herederos, que desde 2013 pueden recuperar su derecho a regresar a Cuba, y suelen intentar procedimientos judiciales contra los legatarios para recuperar bienes inmuebles (Destremau, 2021b).

En 2002, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social instituyó un programa para prestar ayuda geriátrica a domicilio pagada por el Estado en casos excepcionales. La médica Margarita me dice:

---

19 Según las estadísticas oficiales, en 2018 había 155 establecimientos residenciales públicos o de congregaciones religiosas subvencionados por el Estado, que ofrecían 12.346 camas, lo que supone un ligero aumento con respecto a años anteriores (ONEI, 2019). Esto significa que sólo alrededor del 1,7% de las personas de 75 años o más suelen tener una plaza en una residencia de ancianos. A finales de la década de 2000, los hombres representaban el 71% de los ancianos admitidos en hogares de ancianos, lo que refleja los patrones de matrifocalidad.

Si los ancianos no tienen a nadie que los ayude, a veces las pongo en contacto con la trabajadora social. Normalmente se les pide que busquen ellos mismos a su asistente, porque tienen que llevarse bien con ella. Estas personas se forman en pocas semanas en el policlínico como auxiliares geriátricos, y el Estado les paga de tres a cuatrocientos pesos mensuales, que es un salario normal en el sector público<sup>20</sup>. Si la gente está dispuesta y puede permitírselo, puede poner un poco más de dinero.

A medida que avancé en mi investigación, me di cuenta de que la prestación estatal de atención geriátrica sigue siendo relativamente excepcional<sup>21</sup>, debido a las limitaciones presupuestarias, y también porque los bajos salarios pagados a los cuidadores a domicilio hacen que la profesión sea poco atractiva ante el desarrollo paralelo de un mercado de cuidados. Los asistentes geriátricos asalariados por el Estado suelen exigir una remuneración extra por parte de la familia del anciano, o registrarse rápidamente por cuenta propia. Los cuidadores familiares también pueden solicitar que se les pague como asistentes geriátricos de sus propios padres, pero el bajo nivel de los salarios no los alienta a hacerlo. Por eso Yanet, la librera de Centro Habana no aceptó esta solución:

No puedo dejar de trabajar, a pesar de que el salario en esta librería es muy bajo. Hay trabajadores sociales que pueden ir a tu casa para ayudarte con las personas que necesitan cuidados, pero el Estado sólo se los da a personas imprescindibles, que tienen muchas responsabilidades en su trabajo. Ella se ríe: “Eso nunca sucederá, aunque insisto. En cambio, sugieren que deje de trabajar para cuidar de mi madre. Me ofrecen doscientos cincuenta pesos al mes, diez dólares, ¿qué puedo hacer con eso? No puedo vivir, ni puedo alimentarnos a mamá y a mí, sobre todo porque tengo que comprar muchas cosas que mamá necesita. Mama solo percibe tres cientos pesos al mes<sup>22</sup>. En principio, los servicios sociales deberían ayudarme. Cada seis meses, puedo ir a buscar una pequeña funda de colchón y una pequeña sábana para poner encima. Pero casi nunca tienen culeros, crema o jeringas. Los culeros me cuestan mucho dinero. ¡Los guardo quitando la parte húmeda y añadiendo un pedazo de sábana vieja, pero los culeros de tela tienen que ser lavados después, y el culero de anciana no es un culero de niño! Tampoco tienen agujas

---

20 El salario medio en las entidades estatales era de 471 pesos mensuales en 2013 y 777 pesos en 2018 (ONEI, 2019). Aproximadamente 25 pesos equivalen a un dólar EEUU.

21 En 2017, sólo el 1,2% de las personas que prestaban asistencia o apoyo en la realización de las actividades básicas de la vida diaria eran trabajadores sociales a domicilio pagados por el estado (ONEI *et al.*, 2019).

22 La pensión media era de 259 pesos mensuales en 2013, y subo a 303 en 2018 (ONEI, 2019), o sea alrededor de 10 a 12 dólares EEUU.

para alimentarla, porque ahora ya no quiere comer. Y las jeringas se desgastan rápidamente, la goma se deteriora. Y ni siquiera la crema para las escaras e irritaciones entre las piernas, que también debe aplicarse en el trasero entre los pliegues del estómago y debajo de los senos.

Por su parte, el mercado de los servicios domésticos y de atención a domicilio ha ido creciendo desde 1993 (Romero Almodóvar, 2014), cuando la profesión se convirtió en una actividad aprobada en el marco del autoempleo registrada como “Cuidador de enfermos, personas con discapacidad y ancianos”. Es un mercado diversificado y jerarquizado: desde la vecina, que ayuda de forma puntual, a cambio de una pequeña suma o de unos pocos regalos de comida o ropa; pasando por el empleo de personas no preparadas, a menudo mujeres migrantes racializadas<sup>23</sup> de la parte oriental de la isla. Eso es lo que hizo Yanet: después de que su vecina ya no pudiera cuidar de su madre, afectada por la enfermedad de Alzheimer, decidió confiar su madre a una señora del Oriente durante el día, y le paga en una parte con pequeñas sumas de dinero enviadas por su hermana desde los Estados Unidos, y en otra parte con lo que gana en una caja de librería instalada cerca de la estación de autobuses.

Los ayudantes de geriatría más caros son los enfermeros que han dejado su empleo en el hospital público para especializarse como cuidadores de ancianos, lo cual les trae mucho más dinero. Dos de ellos a quienes contacté después de ver un anuncio en su puerta, me explicaron:

Pedimos un CUC<sup>24</sup> para una inyección, de ocho a diez CUC para ocho horas, y quince para una presencia de veinticuatro horas. Depende de la dificultad, y podemos negociar un poco. Las personas que acuden a nosotros son personas que pueden pagar, ya sean profesionales de alto nivel, personas que tienen ingresos privados de la economía o personas que reciben dinero del extranjero.

¿Qué pasa con los pobres, pregunto, qué pasa con los que no pueden pagar?

La respuesta es inequívoca:

---

23 Un individuo es racializado cuando se percibe que pertenece a un grupo alterado, que entonces se considera homogéneo. Uso del término de “racializada” en lugar de “de raza negra” indica que considero que es una construcción social más que una categoría biológica, una relación social más que un color de piel.

24 Peso convertible, cuyo valor era más o menos igual al del dólar estadounidense. El CUC ha sido suprimido por la reforma monetaria de enero de 2021.

A menudo no reciben mucha ayuda. Muchos se quedan solos. O, si tienen una casa, pueden tomar a un cuidador conviviente, y dejarle su casa cuando mueran.

Los precios que se cobran son extremadamente altos para los empleados públicos o los pensionistas: los cuidadores privados cobran en uno o dos días el equivalente de un salario público mensual. Así, se visibiliza la hostilidad de la que habla una geriatra entrevistada, que considera que el mercado privado, lo que ella llama la “mercantilización de los ancianos”, “roba” a los asistentes del Estado. Le pregunté a Yanet, mi amiga de la librería, “Pero ¿cómo lo hace la gente que no tiene dinero para pagar asistencia a domicilio?” Su respuesta es clara y confirma lo que se dice bajo el manto:

Todo el mundo inventa y hace cosas de las que no estamos muy orgullosos. El otro día estaba hablando con una médica del policlínico. Me dijo que deja a su madre encerrada en casa todo el día, atada a su sillón de ruedas, para venir a trabajar. Una médica, ¿puedes creerlo?

No obstante, como señal de que los cuidadores familiares se han convertido en una preocupación de las instituciones públicas, se han creado algunos programas para apoyar a las familias cuando están en dificultades, agotadas y abrumadas. Por encima de consultas médicas o geriátricas, de programas de televisión y de libros especializados, se están desarrollando “Escuelas para cuidadores” de personas mayores que viven en un estado de dependencia, organizadas en policlínicos o centros congregacionales de formación, donde pueden beneficiarse del consejo de médicos formados en geriatría o de psicólogos sociales. En su mayoría, estas iniciativas enseñan lo básico sobre las enfermedades degenerativas y el proceso de envejecimiento, sugieren gestos y actitudes correctos y tratan de desarrollar la sensibilidad del cuidador ante la condición y las necesidades especiales de los ancianos. También reconocen las dificultades asociadas con el cuidado y enseñan a los participantes a evitar el estrés excesivo, el dolor, la frustración, la depresión, etc. Además, se crea conciencia del riesgo de abuso de los ancianos, en particular en el contexto de viviendas hacinadas y deterioradas en donde varias generaciones conviven. Si bien estos cursos de capacitación pueden ser un paso adelante en la creación de redes de solidaridad entre los cuidadores, todavía no ofrecen ninguna solución a las dificultades materiales con que tropiezan las familias, en particular en lo que respecta al suministro de pañales desechables, equipo de atención y ayudas técnicas para la movilidad, siendo estas las demandas de mayor prioridad entre los que realizan actualmente actividades de cuidado de sus familiares dependientes (ONEI *et al.*, 2019).



## Discusión- Enfrentar las necesidades de cuidados: un reto para las políticas sociales cubanas

Si bien se revela un resultado exitoso de las políticas sanitarias y sociales cubanas, el envejecimiento de la población genera problemas de varios tipos. Mi contribución muestra que los patrones de cuidado que reproducen marcos morales y normativos familiaristas, están sometidos a una gran presión, en particular debido a la considerable carga que imponen a las familias, muchas de las cuales se caracterizan por la escasez de niños presente en el territorio nacional, el envejecimiento de sus miembros, pobreza, o malas condiciones de vivienda. Esta coyuntura refleja en gran medida la situación prevalente en otros países afectados por un envejecimiento avanzado, especialmente aquellos en los que persiste un patrón cultural y moral de cuidado familiar, como es el caso de muchos países de América Latina (CEPAL, 2018; 2019a; Destremau y Georges, 2017).

También hemos visto que la satisfacción de las necesidades de cuidado social remueve una gran cantidad de trabajadores, y especialmente mujeres, de una mano de obra ya reducida por el mismo envejecimiento. Al mismo tiempo, la capacidad de intervención del Estado se ve limitada por una crisis presupuestaria y económica, que se prolonga desde la caída del bloque soviético en 1990, agravada por el fortalecimiento del embargo de los Estados Unidos. La reforma monetaria y fiscal en curso no sugiere todavía que esta capacidad se vaya a reforzar.

No obstante, varios indicadores, tanto visibles en las encuestas nacionales sobre el envejecimiento y los cuidados, como presentes en mis investigaciones en Cuba, indican que se está produciendo un punto de inflexión, y que están surgiendo nuevas normativas y experiencias morales, que mitigan la preferencia familiar. Por un lado, los hijos e hijas de personas envejecidas pueden sentirse menos obligados/as a cuidar a sus padres, a costa de sus propias carreras profesionales; o eligen cuidar de sus nietos en lugar de sus viejos padres que, debido a su mayor longevidad, en cierto modo están compitiendo por el tiempo y la atención de los de 50-65 años. Por otro lado, como muestran las muchas historias de vida recogidas en mi libro (Destremau, 2021b), los propios padres mayores pueden optar por no depender del cuidado de sus hijos y elegir un camino diferente de envejecer y terminar sus vidas rodeados de sus hijos y nietos. De hecho, un resultado que apunta a un cambio en la cultura y las prácticas familiares es que, según la Encuesta Nacional sobre el Envejecimiento de 2017, más del 40% de las personas mayores de 50 años encuestadas dijeron que aceptarían ingresar en un hogar de abuelos si lo necesitaran (ONEI *et al.*, 2019).

Le pregunté a Teresa, una mujer de 80 años que conozco desde hace muchos años, y que pasa una gran parte de su tiempo y energía ayudando a sus dos hijas

con sus tareas domésticas y la atención a su nietos: “¿Quién te va a cuidar cuando ya no puedas cuidar de tus hijas o de ti misma?”. Ella respondió sin dudarle:

No quiero agregarme, no quiero vivir con mis hijas, quiero mantener mi independencia. Cuando mi hija vino a vivir conmigo, estaba siguiendo mis reglas. Muchos ancianos se encuentran viviendo en la casa de sus hijos y que sus hijos y nietos los explotan y los maltratan. No quiero depender de mis hijas, incluso cuando sea muy mayor. Voy a ir a un hogar de ancianos.

Otro ejemplo es la madre de una profesora universitaria que anunció a sus hijos que había solicitado entrar en un hogar congregacional. Me dijo mi amiga, con lágrimas en los ojos:

Casi nos sentimos insultados, como si mamá no nos considerara capaces de cuidarla. También nos avergonzábamos de lo que nuestros vecinos iban a decir. Pero al final mamá entró en un hogar religioso y todo salió bien, fuimos a verla muy a menudo.

De hecho, las generaciones mayores de hoy en día, nacieron antes o justo en el momento del triunfo de la Revolución, y experimentaron una cultura de emancipación política a lo largo de esos sesenta años. Durante una reunión en la Escuela Nacional de Salud Pública de La Habana, me dijo una geriatra:

La generación que está llegando a la mayoría de edad es la generación que hizo la Revolución, son personas muy alfabetizadas y comprometidas, que tienen condiciones de vida, situaciones sociales y expectativas diferentes a las de las generaciones anteriores. No aceptan jugar al dominó en una silla mecedora todo el día, quieren tener acceso a Internet. Tenemos que inventar nuevas formas de cuidado público.

Las autoridades públicas parecen haber tomado la medida según la necesidad de fortalecer las instituciones residenciales para ancianos, a fin de satisfacer la creciente demanda, y lanzaron programas<sup>25</sup> para mejorar tanto la cantidad, como la calidad de las instituciones residenciales. Las instituciones religiosas que se mantuvieron durante el período revolucionario se presentan ahora como ejemplos de buenas prácticas. Se han abierto algunas “residencias protegidas” experimentales en la Habana Vieja, para aumentar las opciones y alternativas de las personas mayores, y se están construyendo hogares para personas con enfermedades degenerativas. Las resoluciones revelan que la contrapartida de la mejora

---

25 En 2011 y 2014. Véase [https://www.gacetaoficial.gob.cu/sites/default/files/go\\_x\\_54\\_2014.pdf](https://www.gacetaoficial.gob.cu/sites/default/files/go_x_54_2014.pdf)

y la ampliación de las condiciones de atención en los hogares de ancianos, es una transformación drástica de los cobros y los métodos de financiación. Cuando los presupuestos públicos cubrían casi todos los gastos, y los residentes pagaban una contribución casi simbólica, calculada sobre la base del nivel medio de las pensiones públicas de jubilación, se están produciendo dos cambios importantes. El primero es la reducción progresiva de los subsidios, que se traduce en un aumento significativo de las tarifas. Otro cambio es la evaluación de todos los ingresos de los hogares y, más allá de eso, de los que están legalmente obligados a pagar la manutención, aunque no vivan juntos.

Sin embargo, si bien las políticas públicas cubanas tienen el objetivo de mantener a las personas de edad integradas y activas en su entorno de vida, todavía no han podido satisfacer la necesidad de coordinación entre la atención médica, la atención profesional, la adaptación de los hogares a la pérdida de autonomía, la atención informal y la socialización de los mayores, particularmente para las demencias seniles. Por lo tanto, y para no agotar la familia como modelo, como fue expresado por la investigadora del CITED citada anteriormente, parece necesario fortalecer la “atención comunitaria”, en sistemas locales entrelazados y coherentes (Burchardt *et al.*, 2018) que permiten que los ancianos permanezcan en sus propios hogares durante el mayor tiempo posible. Se tendría que integrar la opción de buscar cuidados mercantilizados, que todavía no tienen un estatus formal; los dos cuidadores privados citados más arriba me dijeron: “Para el médico de la familia, no existimos”. Parece necesario establecer un marco instituido de profesionalización y socialización de estos servicios, y una regulación de su calidad y sus costos por las autoridades de salud, para aliviar el riesgo de que este mercado reconstituya las relaciones sociales y raciales de la domesticidad; y aumente las desigualdades sociales y económicas en la disponibilidad de recursos de cuidado.

Más allá de eso, se requiere una verdadera revolución cultural para satisfacer las necesidades de todo lo que el envejecimiento precisa. Primero, “reconocer y valorar los cuidados y el trabajo doméstico no remunerados mediante servicios públicos, infraestructuras y políticas de protección social” (Gobierno de Cuba, 2019: 18). Segundo, como lo advocan muchos investigadores<sup>26</sup> y bajo la recomendación de varias resoluciones<sup>27</sup>, redistribuir las responsabilidades del

---

26 Vease, entre otros, Lazcano Prieto y Colina Hernández (2020), Gross Gutiérrez et Peña Farias, 2018; Acosta, 2017; Avila et Lorenzo, 2012; Ramos-Monteagudo et Yordi-García, 2018; Romero Almodóvar, 2019; Romero Almodóvar et Rodríguez Moya, 2020; Romero Almodóvar et Avila, 2019; Álvarez Suárez, 2015; García Quiñones et Alfonso de Armas, 2014; García Quiñones, 2019; Calderón Magaña, 2013.

27 Tal como la Encuesta Nacional sobre Igualdad de Género (Centro de Estudios de la Mujer y Centro de Estudios de Población y Desarrollo, 2018); el informe del ENEP (2017); el Informe Nacional

cuidado entre las instituciones públicas, el mercado, la familia y la comunidad; entre hombres y mujeres; y entre capas sociales, lo que significa, establecer los servicios de cuidado como pilar universal de la protección social, y el campo de un nexo de políticas públicas articuladas entre sí.

## Bibliografía

- ABE, Aya K. “The Changing Shape of the Care Diamond. The Case of Child and Elderly Care in Japan”. *Gender and Development Programme Paper*, United Nations Research Institute for Social Development (9 de marzo 2010), Disponible en: [https://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/\(httpAuxPages\)/628267596A6E8AACC125774400502069/\\$file/Abe.pdf](https://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/(httpAuxPages)/628267596A6E8AACC125774400502069/$file/Abe.pdf). Consultado el 7 de julio de 2020.
- ACOSTA, Elaine. “Más viejos y desprotegidos: déficits y desigualdades en el cuidado hacia las personas mayores en Cuba”, *Cuba Posible*, 2017, [en línea], <<https://cubapossible.com/cuidados-personas-mayores-cuba/>>. Consultado el 12 de marzo de 2021.
- ÁLVAREZ SUÁREZ, Mayda. “Políticas públicas de cuidado con corresponsabilidad”, *Novedades en población*, La Habana, 2015, <http://scielo.sld.cu/pdf/rnp/v11n21/rnp090115.pdf>. Consultado el 12 de marzo de 2021.
- BROTHERTON, P. Sean. “Fueling la Revolución: Itinerant Physicians, Transactional Humanitarianism, and Shifting Moral Economies”, in: Nancy BURKE (ed.) *Health Travels: Cuban Health (Care) on the Island and Around the World*. University of California Press, 2013: 127-151.
- BURCHARDT, Tania; JONES, Emily y OBOLENSKAYA, Polina. “Formal and Informal Long-Term Care in the Community: Interlocking or Incoherent Systems?” *Journal of Social Policy*, vol. 47, no. 3 (2018), p.479–503.
- CALDERÓN MAGAÑA Coral (ed.). *Redistribuir el cuidado; El desafío de las políticas*, Cuadernos de la CEPAL, 101, Santiago de Chile, 2013.
- CENTRO DE ESTUDIOS DE LA MUJER y CENTRO DE ESTUDIOS DE POBLACIÓN Y DESARROLLO. *Encuesta Nacional sobre Igualdad de Género ENIG-2016. Informe de Resultados*. La Habana, 2018.
- CEPAL. *Panorama Social de América Latina*, Santiago de Chile, 2018.
- CEPAL. *Women’s autonomy in changing economic scenarios* (LC/CRM.14/3), Santiago, 2019a, <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/45037>. consultado el 3 de enero, 2021.
- CEPAL, *América Latina y el Caribe: Estimaciones y proyecciones de población, Revisión 2019*, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Po-

---

sobre el Avance en la Aplicación de la Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030 (Gobierno de Cuba, 2019). La misma posición esta defendida por responsables en la Escuela pública de salud, el CITED.

- blación. World Population Prospects, 2019b, edición online, <https://www.cepal.org/es/temas/proyecciones-demograficas/estimaciones-proyecciones-poblacion-total-urbana-rural-economicamente-activa>, consultado el 3 de enero, 2021.
- CEPAL. Los avances de la implementación del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo en el tema de envejecimiento, protección social y desafíos socioeconómicos, 2019c, <https://www.cepal.org/es/enfoques/avances-la-implementacion-consenso-montevideo-poblacion-desarrollo-tema-envejecimiento>, consultado el 3 de enero, 2021.
- CHAUFÁN, Claudia. “Unrevealing the ‘Cuban miracle’: a conversation with Dr. Enrique Beldarrain Chaple”. *Social Medicine*, vol. 8, no.2, (2014), p. 93–98.
- DESTREMAU, Blandine. “Envejecer bien es envejecer en su familia. Tensiones y transformaciones de la economía moral del cuidado en cuba”, *Intervención*, Santiago de Chile, 2020, 9(2), 25–44.
- DESTREMAU, Blandine. “La rançon du succès? Cuba face au vieillissement de sa population”. *Recherches Internationales*, n°115, (2019c), p. 83–102.
- DESTREMAU, Blandine. “Effets de genre à Cuba: paradoxes de l’émancipation féminine et résistance du patriarcat”, in: *Résistances et émancipation de femmes au Sud. Travail et luttes environnementales*, GRANCHAMP, L. y PFEFFERKORN, R. (eds.). Paris, L’Harmattan, Collection Logiques sociales, (2017a), p. 207–242.
- DESTREMAU, Blandine. “¿Hacia el mínimo? Perspectivas de la Protección Social universal en Cuba”, in: RODRÍGUEZ SALAZAR, O. (ed.) *La Protección Social bajo el reino del mercado*, Universidad Nacional de Colombia, Colección de estudios sobre protección social (2017b), p. 299–324.
- DESTREMAU, Blandine. “Envejecimiento y temporalidades en Cuba: ¿una política del tiempo al servicio de una sociedad del cuidado?”, in: DESTREMAU, B.; VERA, A. y DE LA TORRE, M. (eds.) *Pensando las temporalidades en Cuba: continuidades, tensiones, desincronizaciones*. La Havane, editorial del UNIC, 2021a por aparecer.
- DESTREMAU, Blandine. “Crise de la reproduction sociale et refamilialisation de l’État social à Cuba: Adieu la ‘femme nouvelle?’”. *Revue Interventions économiques* [En ligne], no. 53 ( 01 septembre 2015), Disponible en: <http://interventionseconomiques.revues.org/2637>. Consultado el 7 de julio de 2020.
- DESTREMAU, Blandine. “Les défis du secteur de la santé et de la prise en charge du vieillissement à Cuba: enjeux éthiques et sociaux”. *Journal de Médecine légale JML*, Série E: Droit, Santé et Société, vol. 62, no. 1 (2019a), p. 40–45.
- DESTREMAU, Blandine. *Qui prendra soin de moi? Vieillir sous la révolution cubaine. Une ethnographie*, Paris, Éditions de l’IHEAL, 2021b.
- DESTREMAU, Blandine y GEORGES, Isabel. (eds.) *Le care, face morale du capitalisme. Assistance et police des familles en Amérique latine*, Bruxelles: Peter Lang, coll. Action publique, 2017.
- DILNOT, Andrew “The burden of triumph: meeting health and social care needs”. *The Lancet*, 2017, Disponible en: [https://www.thelancet.com/pdfs/journals/lancet/PIIS0140-6736\(17\)31938-4.pdf](https://www.thelancet.com/pdfs/journals/lancet/PIIS0140-6736(17)31938-4.pdf) (recuperado 15 de enero 2020).

- DOMÍNGUEZ, María Isabel “La política social cubana: principales esferas y grupos específicos”. *Temas*, no 56, (2008), p. 85–94.
- DURÁN, Andrew. “Transformaciones sociales y familias en Cuba : desafíos para las políticas sociales”, CASTILLA, C.; RODRIGUEZ, C. L.; CRUZ Y. (eds.) Cuadernos des CIPS 2009. Experiencias de investigación social en Cuba, Publicaciones Acuario, La Habana, 2010, p. 80–109.
- DYER, Suzanne. M.; VALERI, Madeleine.; ARORA, Nimita; ROSS, Tyler; Winsall, Megan; TILDEN, Dominic y CROTTY, Maria. *Review of International Systems for Long-Term Care of Older People*. Flinders University, Adelaide, Australia, 2019, Disponible en: <https://agedcare.royalcommission.gov.au/publications/Documents/research-paper-2-review-international-systems-long-term-care.pdf>. Consultado el 7 de julio de 2020.
- ESPINA PRIETO, Mayra. “Polémicas actuales sobre enfoques y estilos de política social. El caso cubano”, in: VALDÉS PAZ J., y ESPINA PRIETO, M. (eds.). *América Latina y el Caribe: La política social en el nuevo contexto - Enfoques y experiencias*. Flasco UNESCO, 2011, p. 25–68.
- FEDERICI Silvia. “Notes on Elder-Care Work and the Limits of Marxism”, in *Beyond Marx, Theorising the Global Labour Relations of the Twenty-First Century* Series: Historical Materialism Book Series, vol. 56, Brill, 2014. Disponible en: <http://libcom.org/library/elder-care-work-limits-marxism-silvia-federici>. Consultado el 7 de julio de 2020.
- GARCÍA QUIÑONES, Rolando. “Cuba: envejecimiento, dinámica familiar y cuidados”, Revista Novedades en Población, vol. 15 no. 29 La Habana ene.-jun. 2019, [http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1817-40782019000100129&lng=es&nrm=iso](http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1817-40782019000100129&lng=es&nrm=iso). Consultado el 12 de marzo de 2021.
- GARCÍA QUIÑONES, Rolando y ALFONSO DE ARMAS, Marisol. “Envejecimiento, políticas sociales y sectoriales en Cuba”, ECLAC, 2014. Disponible en: <http://www.cepal.org/celade/noticias/paginas/3/40183/RolandoGarc%C3%ADa.pdf>. Consultado el 7 de julio de 2020.
- GOBIERNO DE CUBA. *Informe sobre el Avance en la Aplicación de la Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030*, Decimocuarta Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 4-8 de noviembre de 2019. Disponible en: [https://www.cepal.org/sites/default/files/cuba\\_em\\_2019.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/cuba_em_2019.pdf). Consultado el 7 de julio de 2020.
- GROSS GUTIÉRREZ, Aimee y PEÑA FARIAS, Angela. “La política del cuidado en Cuba. Retos y perspectivas para un diseño multiactoral de cuidado con énfasis en los adultos mayores”. Revista UH no.286 La Habana jul.-dic. 2018 <http://www.revuh.uh.cu/index.php/UH/article/view/175>. Consultado el 12 de marzo de 2021.
- HERNÁNDEZ MONTERO Alina; CASTIÑEIRAS GARCIA, Rita; MENENDEZ JÍMEZ, Jesús E. y FRANCO, María Del Carmen. “Proceso de envejecimiento y su impacto en el desempeño económico: una aproximación”. *Cuba investigación económica*, vol. 22, no. 2, (2016), p. 9–32.

- HOCHSCHILD, Arlie R. "The culture of Politics: Traditional, post-Modern, cold-Modern and Warm-Model Ideals of Care". *Social Politics*, vol. 2, no. 3, (1995), p. 333–346.
- HUENCHUAN, Sandra. y RIVERA, Emiliana (eds.). Experiencias y prioridades para incluir a las personas mayores en la implementación y seguimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, CEPAL, Subse de México febrero 2019.
- ISAKSEN, Lise; DEVI, Uma; HOCHSCHILD, Arlie. "Global care crisis. Mother and child's-eye view". *American Behavioral Scientist*, vol. 52, no.3, (2008), p. 405–425.
- KRÖGER, Teppo; PUTHENPARAMBIL, Jiby M.; AERSCHOT Lina Van "Care poverty: unmet care needs in a Nordic welfare state". *International Journal of Care and Caring*, vol. 3, no.4, (2019), p. 485–500.
- LAZCANO PRIETO, Adriana y COLINA HERNÁNDEZ Henry. "Política de cuidados para la vejez : apuntes en torno a la realidad cubana", *Progreso semanal*, Enero 29, 2020, Disponible en: <https://progresosemanal.us/20200116/politica-de-cuidados-para-la-vejez-apuntes-en-torno-a-la-realidad-cubana/> (recuperado 1 de julio 2020)
- LEÓN, Margarita. *The Transformation of Care in European Societies*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2014.
- ONEI. *Anuario demográfico de Cuba 2018*, 2019. Disponible en: <http://www.onei.cu/anuariodemografico2018.htm> (recuperado 15 de enero 2020).
- ONEI. *Censo de Población y Viviendas 2012*, 2016. Disponible en: <http://www.onei.gob.cu/node/13001> (recuperado 1 de julio 2020).
- ONEI. *Estudios y datos de la población cubana 2019*, 2020: Disponible en: <http://www.onei.gob.cu/node/13818> (recuperado 1 de julio 2020).
- ONEI; CEPED; MINSAP; y CITED. *Encuesta Nacional de Envejecimiento de la Población (ENEP-2017), Informe de Resultados*, Habana, 2019. Disponible en: <http://www.onei.cu/encuestaenvejecimiento2017.htm> (recuperado 15 de enero 2020).
- PECIÑA, Marta. "Les femmes cubaines à l'épreuve de la crise économique", *Cahiers d'Amérique latine*, vol. 57-58, (2008), p. 159-172.
- PROVEYER CERVANTES, C.; FLEITAS RUIZ, R.; GONZALEZ OLMEDO, G.; MUNSTER INFANTE, B. y AUXILIADORA CESAR, M. *50 años después: Mujeres en Cuba y cambio social*. La Habana: Oxfam International, 2010.
- PROVOSTE FERNÁNDEZ, Patricia. "Protección social y redistribución del cuidado en América Latina y el Caribe: el ancho de las políticas", en Calderón M. C. (coord.), *Redistribuir el cuidado; El desafío de las políticas, Cuadernos de la CEPAL*, 101, Santiago de Chile, 2013, p. 127–170.
- RAMOS-MONTEAGUDO, Ana María y YORDI-GARCÍA, Mirtha Juliana. "Envejecimiento demográfico en Cuba y los desafíos que presenta para el Estado", *Med-wave* 2018 Jul-Ago;18(4):7231, <https://www.medwave.cl/link.cgi/Medwave/Enfoques/Ensayo/7231.act>. Consultado el 12 de marzo de 2021.
- ROMERO ALMODÓVAR, Magela. "De lo simbólicamente exacto a lo simbólicamente verdadero. Domésticas y Revolución en Cuba: entre cambios y desafíos". Buenos

- Aires: CLACSO, Documento de trabajo, 2014, Disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20141128035630/ensayomagelaromero.pdf>. Consultado el 15 de enero de 2020.
- ROMERO ALMODOVAR, Magela. *Género, cuidado de la vida y política social en Cuba: Estrategias, actores y recomendaciones para una mayor corresponsabilidad*. República Dominicana: Fundación Friedrich Ebert Stiftung, 2019, <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/fescaribe/15758.pdf>. Consultado el 12 de marzo de 2021.
- ROMERO ALMODÓVAR, Magela y AVILA, Niuva “El envejecimiento poblacional y los desafíos para el cuidado en Cuba”, *Alternativas*, 2019, <https://editorial.ucsg.edu.ec/file:///Users/blandinedestremau/Downloads/321-1697-2-PB-2.pdf>. Consultado el 6 de marzo de 2021.
- ROMERO ALMODÓVAR, Magela y RODRÍGUEZ MOYA, Ana Danay, *La organización social de los cuidados en Cuba. Análisis en clave de género para una ruta con equidad social*, Friedrich-Ebert Stiftung et Universidad de La Habana, diciembre 2020, <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/fescaribe/17076.pdf>. Consultado el 12 de marzo de 2021.
- SISTO CAMPOS, Vicente; ASCORRA COSTA, Paula.; REYES, María Isabel; GONZÁLEZ TORRALBO, Herminia; ACOSTA GONZÁLEZ, Elaine y SALVO AGOGLIA, Irene. “Crisis de los Cuidados: Familia, diversidad y bienestar”. *Psicoperspectivas* 15, 3 Valparaíso, 2016. Disponible en: [https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-69242016000300001&lng=en&tlng=en](https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-69242016000300001&lng=en&tlng=en). Consultado el 7 de julio de 2020.
- VERA ESTRADA, Ana y SOCARRÁS, Elena. “¿Modelos de familia en Cuba? Una aproximación desde la cultura”, in: A. Vera Estrada y D. Robichaux (eds.), *Familias y culturas en el espacio latinoamericano*, Habana: Instituto Cubano de Investigación cultural Juan Marinello y Universidad Iberoamericana de México, 2008, p. 63-102.
- VERA ESTRADA, Ana & DIAZ CANALS, Teresa. “Family, marriage and households in Cuba”, in: HENNON, Ch. B.; WILSON, S. M. (eds.), *Families in a Global Context*. New York, Routledge, 2008, p. 465-491.
- VOGHON HERNÁNDEZ Rosa M. “Focalización y retórica filantrópica: El giro de los programas de asistencia social a partir de 2011 en el contexto cubano”, in: CIMADAMORE, A.; IVO, A.; MIDAGLIA, C. y BARRANTES, A. (eds). *Estados de bienestar, derechos e ingresos básicos en América Latina*. México, CROP, Siglo XXI Editores, 2019, p. 232–252.
- WEICHT, Bernard. *The Meaning of Care: The Social Construction of Care for Elderly People*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2015.
- ZABÁLA ARGÜELES María del Carmen. *Familia y pobreza en Cuba. Estudio de casos*, La Habana: Publicaciones Acuario, Centro Felix Varela, 2010.



**Blandine Destremau.** Socióloga francesa, Directora de Investigación en CNRS. Último libro: *Le care, face morale du capitalisme. Assistance et police des familles en Amérique latine* (coord. con I. Georges), Bruxelles, Peter Lang, 2017. Por aparecer: *Vieillir sous Révolution cubaine. Une ethnographie*, París, Éditions de l'IHEAL, 2021; y *Pensando las temporalidades en Cuba: continuidades, tensiones, desincronizaciones* (coord. con A. Vera Estrada y M. de la Torre), La Habana, ed. Temas, 2021. ORCID: 0000-0003-3625-6713

## **Gestión del hábitat en La Habana Vieja: las cooperativas de vivienda como mecanismo de resiliencia urbana para la rehabilitación integral y el turismo sostenibles**

### **Amenazas y vulnerabilidades en la Habana Vieja: La cooperativa como respuesta**

La Habana Vieja se encuentra en situación de emergencia permanente. Con intensidad variable, existen diversas fuerzas que provocan un estado de catástrofe continuada sobre el Centro Histórico de la ciudad. La acumulación de las vulnerabilidades detectadas requiere de acciones inminentes, que deben responder como estrategias de mejora integrales, superando las medidas cortoplacistas que demanda la urgencia en cuanto a tiempos de reacción y respuesta. La resiliencia entendida como valor indirectamente proporcional en la función del riesgo, es un factor clave en su dimensión urbana, ya que se trata de la cualidad de un sistema para prevenir, resistir y regenerarse ante los escenarios más desfavorables. Es la capacidad de restablecer su funcionamiento ante cualquier situación de crisis, adaptándose al cambio provocado. En este complejo contexto, el objetivo debe centrarse en aumentar la resiliencia como factor clave para paliar las principales vulnerabilidades y amenazas. En la actualidad, estas son: la precariedad constructiva, la vulnerabilidad social, la creciente actividad ciclónica sobre el territorio y el impacto de la especulación turística.

El grave estado constructivo del fondo edificado de La Habana Vieja alcanza la alarmante cifra de dos derrumbes cada tres días. El ritmo de rehabilitación sigue siendo más lento que el acelerado proceso de deterioro, situación que afecta gravemente a sus habitantes. Según el Plan Estratégico de Desarrollo Integral (PEDI) 2030 (Plan Maestro, 2017), el 80% de las edificaciones es de uso residencial permanente, y sólo un tercio del total de construcciones se evalúa en buen estado técnico-constructivo. Más del 40% de las más de 20 mil y viviendas que existen en el área no cumplen las condiciones de habitabilidad mínimas (Programas de Vivienda en el Centro Histórico de La Habana, 2010). En las últimas

décadas ha incrementado la cantidad de edificaciones en mal y pésimo estado en el centro antiguo, lo que da lugar a un alto número de núcleos familiares en riesgo. La Habana es el área más densamente poblada en Cuba, con el 20% de la población viviendo en el 6% del terreno total de la isla. La Habana Vieja es junto con otros municipios como Centro Habana y 10 de Octubre, una de las áreas con mayor índice de hacinamiento del territorio.

La tipología predominante de vivienda es la de ciudadela o cuartería, un tipo de vivienda colectiva que se ha constituido siguiendo un complejo proceso de transformación a lo largo del último siglo. La densificación implosiva en el interior de las edificaciones, mediante procesos de autoconstrucción con recursos limitados sobre un soporte ya deteriorado, ha dado lugar a un alto nivel de precariedad. En la mayoría de los casos, estas viviendas no cumplen con los parámetros de habitabilidad básica necesarios. Urge la creación de mecanismos de rehabilitación más eficaces, para responder a la creciente demanda de mejora habitacional ante esta precariedad continuada, que en muchos casos está estrechamente ligada con la vulnerabilidad social de sus habitantes. En 2018 el país contaba con un fondo habitacional de más de 3,8 millones de viviendas y el 39% de las edificaciones se encontraba en malas y regulares condiciones. En ese momento se calculaba un déficit de 929 mil viviendas: 527 mil por construir y 402 mil por rehabilitar (Figueredo, 2018).

Durante las dos últimas décadas, Cuba ha sufrido grandes pérdidas económicas asociadas a desastres naturales, con un gran impacto en el sector de la vivienda. Desde el 2005, más de un millón de unidades habitacionales han sufrido daños, y dependiendo de la intensidad del ciclón, de un 10 a un 20% del fondo habitacional se ha visto afectado por un colapso total en su estructura. La asiduidad de los huracanes también ha aumentado en estas últimas dos décadas, siendo frecuente el impacto de una fuerza ciclónica devastadora. La vulnerabilidad se agudiza con la ocurrencia de fenómenos hidrometeorológicos extremos u otro tipo de eventos que pueden afectar al territorio, como inundaciones costeras por penetraciones del mar, fuertes vientos y lluvia. El mal estado de conservación de los edificios provoca serias amenazas para la estabilidad de las estructuras, produciendo un deterioro lento y constante

Estas amenazas generan un impacto muy importante en zonas densamente pobladas donde la morfología urbana es compacta como en la Habana Vieja. Como consecuencia del colapso de las edificaciones, se genera un alto volumen de escombros que generan problemas sanitarios y de gestión de residuos cuando los procesos de recuperación post-desastre son lentos. Los daños causados en el fondo habitacional indican la necesidad de instaurar modelos preventivos y sostenibles, para la evolución gradual de la calidad del fondo de viviendas mejo-

rando las condiciones de vida de la población, y elevando su resiliencia (Chinea & Coipel, 2008).

A esto se le suma un escenario creciente del mercado, que incide fuertemente en las áreas centrales antiguas por su interés monumental-cultural, de creciente expansión turística. Desde hace décadas el turismo se ha integrado como una estrategia nacional convirtiéndose en un sector impulsor de la economía para invertir el capital generado en la rehabilitación del Centro Histórico, declarado Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO. Aproximadamente el 15% del patrimonio edilicio del Centro Histórico de La Habana se ha rehabilitado total o parcialmente gracias a estos mecanismos de gestión vinculados al turismo.

Según el Plan Maestro, hasta 2017 existían en el centro histórico 3.274 habitaciones turísticas en la Habana Vieja (13% de la planta habitacional de la capital cubana) y, más de la mitad de estas, están categorizadas entre 4 y 5 estrellas. A parte de 4 grandes cadenas de hoteles, las Casas Particulares también participan de esta oferta cubriendo el 44% de las habitaciones turísticas (Cruz, 2018: 15–17).

El rol del turismo como promotor de la salvaguardia del patrimonio y del desarrollo local, está condicionado al modelo de gestión establecido. Cuando se hacen concesiones a favor del crecimiento económico sin concebirse como parte de una estrategia integral de desarrollo, se ponen en riesgo las dimensiones social, cultural y medioambiental. Además, sin un marco legal que prevea o vele por sus impactos, pueden darse fenómenos inmobiliarios especulativos, como la gentrificación y museificación de las ciudades. Ambas aluden al desplazamiento de los residentes autóctonos, vaciando las viviendas de contenido en un proceso de acondicionamiento de espacios para el turista.

Como respuesta ante este complejo escenario, se presenta el modelo de cooperativas de vivienda como un posible mecanismo de gestión integral y gobernanza, capaz de aumentar la resiliencia hacia un desarrollo sostenible y equitativo. Según la Alianza Cooperativa Internacional, *“la cooperativa es una asociación autónoma de personas que se agrupan voluntariamente para satisfacer sus necesidades y aspiraciones comunes de carácter económico, social y cultural mediante una empresa de propiedad conjunta y gestionada democráticamente.”* Este modelo de gestión del hábitat es una herramienta fundamental para asegurar el acceso digno y asequible a la vivienda, potenciando su derecho de uso frente a su valor de cambio. (Gamboa, 2018: 112–117) Se basa a su vez en dinámicas colaborativas profundas, vertebradas por la vida en colectivo ya existente, para consolidarse bajo esta misma forma de propiedad. Se propone como mecanismo de mejora del fondo habitacional, en el plano físico, social y productivo.

Las cooperativas de vivienda en La Habana Vieja se plantean como una adaptación de buenas prácticas de los modelos estudiados al contexto de Cuba. Se ha analizado con especial atención: las cooperativas de ayuda mutua uruguayas (Carrizo, 2018: 106–111; Gil & Rodríguez, 1999).; los programas de hábitat cooperativo de la Junta de Andalucía (Junta de Andalucía, Intendencia municipal de Montevideo, AECID, 1999); la implantación incipiente del modelo de cooperativas en cesión de uso en Barcelona, (Gamboa, 2018: 112–117) (LACOL, 2018) así como modelos europeos de largo recorrido en países como Suiza o Dinamarca. Para la viabilidad de este modelo en el marco de la Habana Vieja, es necesario el estudio de sus antecedentes en materia de políticas públicas, sus sistemas de vivienda, entendidos como causa y consecuencia indisociable de la cultura del habitar propia de un lugar.

## Sistemas de vivienda y cultura del habitar

Los sistemas de vivienda, según los define Josep María Montaner, son el conjunto de las políticas habitacionales, leyes y planes que, debido a su extensión de largo plazo, conforman y son conformados por la cultura del habitar. Esta cultura de la vivienda se define como elemento identitario de cualquier comunidad, ciudad o país: *“nos remite a la antropología y a la sociología, se inserta en las formas urbanas, nos muestra las maneras de vivir de las personas y expresa cómo se han ido asumiendo, social y políticamente, el derecho a la vivienda”* (Montaner, 2018: 61). Para definir la vivienda en el contexto de la Habana es necesario mantener presente la interrelación entre estos dos conceptos, integrándolos como un todo inseparable.

El objetivo es contextualizar la viabilidad y pertinencia de las cooperativas de vivienda como política social, en la esfera de la experiencia de la arquitectura, el urbanismo, la tecnología y la geografía humana; en definitiva, de la configuración histórica de la vida doméstica en la que es necesario profundizar. Del entendimiento de estos procesos, nace la propuesta de este modelo cooperativo. Se sitúan los acontecimientos más relevantes en sus sistemas mediante los que se estudia la cultura del habitar en la Habana.<sup>1</sup>

Con el triunfo de la revolución cubana, los cambios estructurales en las políticas habitacionales se evidencian con la Ley Reforma Urbana de 1960. Con su puesta en vigor, se produce el cambio del régimen de propiedad en las lla-

---

1 Para una cronología de la vivienda y la planificación urbana desde la Revolución 1959, así como más gráficos que ilustran el análisis, consulte la contribución de los autores a la serie de documentos de trabajo del Foro Europa Cuba (# 19, septiembre de 2020). Online: <http://www.foroeuropacuba.org/en/cooperation-institutional-reform-social-policies/working-papers/>

madras casas de vecindad: este tipo de viviendas, predominantes en el Centro Histórico, pasan a ser de propiedad estatal, de modo que los habitantes de lo que eran pequeños habitáculos alquilados, pasan a ser usufructuarios gratuitos de los mismos. Estos se apropian de los espacios adquiridos, modificándolos desde la autoproducción de manera incremental, la mayor parte de las veces sin apoyo técnico (Menéndez, 2007). Este proceso es el origen de las Edificaciones Multifamiliares Tugurizadas. En esta investigación utilizamos este término, englobando las tipologías domésticas de vivienda colectiva, generalmente cuarterías o ciudadelas y también otras tipologías mixtas colectivas resultantes de este proceso, que evitan a su gestión mediante cooperativas de viviendas.

Las subdivisiones del espacio en altura, conocidas como barbacoas, son la transformación más conocida de las EMT. Sin embargo, el catálogo de soluciones para la apropiación de estas viviendas es mucho más complejo. Pasan de ser recursos de autoproducción aislados para convertirse en procesos colectivos consolidados. Ernesto Oroza describe estos procesos en su trabajo como desobediencias tecnológicas: soluciones ante un mismo problema que se transmiten por contagio gracias a la estandarización en los periodos del comunismo. En momentos de máxima necesidad, la creatividad y la respuesta desde la experiencia de la autoproducción han dado como resultado una sostenibilidad accidental, definida según Orlando Inclán como una cultura del habitar sin arquitectos que conforma el patrimonio cultural de la Habana Vieja.

Ante este escenario, la Producción Social del Hábitat se desarrolla a partir de la necesidad de generar estrategias para encauzar y potenciar los esfuerzos que realizan los conjuntos familiares al producir su espacio habitable. La caracterización de la PSH permite proponer un sistema de producción que rescate aquellos aspectos positivos de los llamados asentamientos populares, y al mismo tiempo ayude a superar las dificultades que presentan estos desarrollos. La participación es el eje metodológico de estos procesos colectivos por lo que el acompañamiento técnico se concibe como una transferencia tecnológica social participativa. (Mezías & Suárez, 2007)

La Producción Social del Hábitat se ha manifestado en varias etapas bajo diferentes formas colectivas organizadas propias de Cuba. Los programas de esfuerzo propio y ayuda mutua, fueron poco a poco reconocidos por las políticas de vivienda como la principal vía de construcción, regulándose por primera vez con la Ley No. 48 de Vivienda General de 1984. Es interesante recalcar que esta ley introduce la figura de cooperativas de viviendas, siendo un referente claro para la viabilidad del modelo. Se definió como cooperativa temporal la agrupación de dos o más personas con el objetivo de construir viviendas para cada uno de sus integrantes. El apoyo técnico fue brindado en su mayoría por instituciones no gubernamentales y otros actores nacionales e internacionales. Desde la ins-

titucionalización de la construcción por esfuerzo propio con esta Ley, se registra un incremento en un solo año de 11 mil a 40 mil capacidades de alojamiento (Pascual, 2018).

Cuatro años más tarde, se instaura en el 1988 una nueva Ley General de Vivienda No. 65, que elimina la denominación de cooperativas temporales, pero mantiene entre los sujetos con derecho a construir a las cooperativas agropecuarias, que tuvieron un papel importante en la producción social del hábitat en la década de los 90, al abrir la posibilidad de construir viviendas para sus miembros. Contempla de forma oficial por primera vez como programa de éxito el movimiento de las Microbrigadas (estatal / de trabajo y social), que ya desde los 70 introdujo una experiencia válida de autoproducción organizada. El sistema está reconocido internacionalmente como práctica de referencia y, según las encuestas, entre la población sigue siendo bien acogido darle continuidad a la experiencia. Es el modelo más próximo al cooperativista que existe actualmente en Cuba, como muestra de ello, investigaciones recientes promovidas por el Plan Maestro establecen un marco comparativo entre las Microbrigadas y las Cooperativas de Vivienda para explicar su potencialidad tomándolas como su referente más claro. El Programa de Arquitecto de la Comunidad también es un instrumento de referencia a revisar, reforzar y tener en cuenta para la asesoría técnica del modelo cooperativo. Brindó, desde finales de los 80, el sostén técnico de la actividad constructiva de la población, prestando múltiples servicios a precios accesibles. Aunque el alcance de sus servicios no llegó a suplir las necesidades esperadas, el Programa sienta las bases del funcionamiento de la construcción comunitaria y el desarrollo de herramientas de diseño participativo en todas sus fases (ONU HABITAT, 2014).

En las modalidades de esfuerzo propio, la producción masiva de viviendas ocurre la mayor parte del tiempo sin estar integrada en sistemas superiores de planificación física a nivel urbano. El hábitat se compone de más dimensiones además de la puramente constructiva, y es por ello por lo que se necesitan estrategias integrales para dar una respuesta conjunta.

Además, el déficit habitacional sigue siendo un reto vigente en la actualidad. Las estrategias para solventar este problema en las últimas décadas se han concentrado en la producción masiva de viviendas y no en el mantenimiento de las existentes, por lo que no se llega a compensar las pérdidas del fondo edificado. La rehabilitación del mismo es una necesidad acuciante.

El marco legal de la vivienda en la actualidad, sigue contemplando los sistemas de construcción de viviendas por esfuerzo propio, poniendo el foco en la rehabilitación o producción de viviendas por medio de las Microbrigadas. Establece un proceso de ordenamiento y legalización de las viviendas, cuartos, habitaciones y locales para propiciar la solución habitacional de miles de familias que

no tienen derechos reconocidos de propiedad. Es necesario habilitar los mecanismos de regulación de la propiedad necesarios para encontrar soluciones a este escenario de máxima vulnerabilidad.

Se advierte la necesidad de políticas sociales que puedan conectar la escala institucional con las comunidades, desde un manejo integral del ordenamiento territorial, la infraestructura y el financiamiento de los proyectos de desarrollo. Se requiere diseñar instrumentos para conectar a la población con los técnicos y políticos, y coordinar desde una escala intermedia, primando las acciones en red frente a las incursiones aisladas.

## Hábitat cooperativo en la Habana Vieja

### *Cooperativa de vivienda autogestionada, autoconstruida y autosuficiente*

La Cooperativa como estrategia se plantea como la integración de tres ejes de desarrollo (social – físico – productivo) que están íntimamente relacionados entre sí. La resolución de cada ámbito de forma independiente no responde al desarrollo integral propuesto, por lo que la cooperativa actúa como mecanismo regulador de estas interrelaciones, presentando las medidas que permitirán al modelo alcanzar la resiliencia buscada.

Se propone un modelo de cooperativa de vivienda autogestionada, autoconstruida y autosuficiente, siendo estos los tres principios en los que se articula como estrategia de resiliencia urbana ante la necesidad de rehabilitación integral del fondo habitacional.

La autogestión se propone como un proceso participativo para la búsqueda y generación del espacio habitable óptimo por parte de los integrantes de una cooperativa. Este modelo conlleva la toma de decisiones en común, lo que permitirá la adecuación de la Edificación Multifamiliar Tugurizada a la comunidad en particular que la habita, a través del desarrollo de acciones integrales para su regeneración. Cuando la comunidad consolide la autogestión y se apropie de su dinámica, será capaz de enfrentar futuros retos mediante el consenso de la solución a llevar a cabo.

La autoproducción se contempla como la solución de rehabilitación de la EMT como soporte, capaz de dar respuesta a las distintas necesidades de sus habitantes. Los procesos de autoconstrucción de viviendas por ayuda mutua existentes, derivan en la producción comunitaria del espacio habitacional, privado y compartido, entendido como un organismo vivo que muta como reflejo de las interrelaciones de la comunidad.



La autosuficiencia se plantea como la capacidad de las comunidades de constituir medios productivos para satisfacer sus necesidades. La formalización de los servicios ofertados por las cooperativas, potencia las facultades de sus integrantes y dota a la comunidad de ingresos que poder reinvertir en su desarrollo. El fin último es la autonomía de la cooperativa como organismo, que se coordinará a nivel barrio para aumentar la resiliencia urbana.

De esta forma, las cooperativas habaneras se adscriben a los principios definidos por la Alianza Cooperativa Internacional sobre la Identidad Cooperativa: Afiliación voluntaria y abierta; Gestión democrática por parte de los miembros; Participación económica de los miembros; Autonomía e independencia; Educación, formación e información; Cooperación entre cooperativas; Preocupación por la comunidad y sostenibilidad ambiental.

## Las cooperativas de viviendas habaneras: Modelo e Innovación

Las Cooperativas de Vivienda pretenden dar respuesta a estas necesidades anteriormente descritas. El modelo cooperativo se presenta como una propuesta de gestión integral del hábitat, para rehabilitarlo mediante mecanismos de producción y propiedad colectiva. Es en definitiva un proyecto para llevar a cabo los objetivos que se están detectando desde las instituciones, y solventar las necesidades que manifiestan las comunidades.

En 2017, el Plan Maestro, como entidad adscrita a la OHCH, puso en marcha el Plan Estratégico de Desarrollo Integral 2030 como instrumento de planificación del Centro Histórico para su desarrollo integral, próspero y sostenible. Aquí se recogen las premisas, objetivos y acciones para la próxima década. El propósito central esta investigación, es instrumentalizar los propósitos formulados desde las instituciones, mediante una estrategia multinivel.

A continuación, se presentan las claves del modelo, y el conjunto de medidas innovadoras que conforman la estrategia cooperativista a favor del aumento de la resiliencia del fondo edificado y las comunidades de La Habana Vieja.

### *Mecanismo de protección y acceso a la vivienda en colectivo*

La cooperativa de vivienda asegura el desarrollo sostenible e integrado de la comunidad en condiciones de equidad, al considerarse como ente propietario colectivo de la edificación.

Los derechos asociados a la vivienda se pueden desgranar en cuatro básicos: derecho de uso, de beneficio, de venta y de alteración de la vivienda. Las cooperativas centran su actividad en el derecho de cesión de uso. El elemento básico es que la cooperativa, propietaria de la totalidad de la edificación, realiza una cesión

del derecho de uso de cada vivienda a sus habitantes, mientras que el resto de derechos mencionados serán de gestión colectiva. La vivienda pasa de convertirse en un bien de consumo a restablecer su función social. Es decir, predomina su valor de uso frente a su valor de cambio. (LACOL, 2018)

Mediante la propiedad colectiva, se asegura el derecho básico de acceso a la vivienda a los habitantes de las Edificaciones Multifamiliares Tugurizadas. Es un mecanismo de protección frente a la revalorización de estos inmuebles, evitando que sean gestionados exclusivamente como activos financieros. En una zona tan cotizada por su atracción turística, es imprescindible el diseño de mecanismos de gestión que regulen su impacto. El objetivo es evitar procesos como la especulación o la gentrificación, para mantener la Habana Vieja como un Centro Vivo (Mesías & Suárez, 2002).

El alto valor que adquieren las viviendas para servir al sector turístico, genera una enorme brecha con el nivel adquisitivo de sus habitantes. Este desequilibrio se traduce en que gran parte de la población local, cuando son propietarios, vende sus viviendas para obtener un medio de subsistencia que en muchos casos no podrían alcanzar de otra manera. Otra parte de los locales con menos recursos es desplazada en medio de estos procesos a áreas periféricas, desarraigándose de su comunidad y los servicios que siempre les han abastecido. Cuando esto ocurre, los centros antiguos se vacían de contenido, para convertirse en meros escenarios turísticos. Es fundamental proveer a sus habitantes de la estabilidad y seguridad necesarias para que este área de la Habana Vieja siga manteniéndose viva. Asegurar la accesibilidad de las comunidades a los bienes e infraestructuras que sostienen la vida, evitando su desalojamiento forzoso, es la base del derecho a la ciudad.

### *Rehabilitación integral participativa: producción social de hábitat*

La cooperativa de vivienda se propone como respuesta a las necesidades concretas de una comunidad que ya habita en un modelo habitacional en colectivo: se conocen, cooperan, comparten espacios, establecen redes de cuidados. Se han explicado los procesos que conforman las Edificaciones Multifamiliares Tugurizadas, acogiendo las distintas intervenciones de autoconstrucción que han realizado sus habitantes a lo largo del tiempo. La Producción Social del Hábitat, es el sistema de vivienda establecido que ha consolidado los modelos de autoproducción colectivos.

Las cooperativas tienen como base la estructura de la PSH y requerirán del acompañamiento de un equipo de asesoría técnica, con el objetivo de desprestigiar estos soportes habitacionales mediante la gestión colectiva. La transferencia tecnológica social participativa es el instrumento para el empoderamiento de los

cooperativistas, que serán actores centrales de su desarrollo comunitario. Frente a otros modelos cooperativos de autopromoción para la construcción de vivienda de nueva planta, la estrategia propuesta apuesta por la rehabilitación integral participativa del fondo edificado.

Reconociendo la complejidad y riqueza de las autoconstrucciones existentes junto a la ejecución mediante elementos prefabricados, se considera apropiada la sistematización de las respuestas técnicas posibles que atiendan a la seguridad estructural y constructiva. El objetivo es mantener el patrimonio existente de la arquitectura popular, potenciando sus cualidades y subsanando sus debilidades. La propuesta de ejecución de acciones integrales, exige una evaluación exhaustiva de los conjuntos familiares (que llevará a cabo la asesoría técnica) y su puesta en común con el resto de la comunidad.

El acompañamiento y asistencia será multidisciplinar y permitirá a la comunidad dotarse de capacidad de gestión e instrumentos que faciliten el diseño participativo y la construcción comunitaria. La comunidad cooperativista deberá conocer e interiorizar los instrumentos facilitados para la aplicación de técnicas participativas en la elaboración de la estrategia y acciones a ejecutar por la cooperativa para su desarrollo sostenible, de tal forma que el apoyo de la asesoría se va reduciendo hasta llegar a ser muy puntual.

### *Vivienda productiva: turismo sostenible y acciones para la autosuficiencia*

La cooperativa de vivienda implica la inversión conjunta de la comunidad (considerando la compleja variante de situaciones familiares), aunando sus recursos en pro del desarrollo conjunto e integral; facilitando la consecución de logros mayores, que muchos de los hogares cooperativistas no lograrían alcanzar de forma independiente.

El alto grado de precariedad acumulada sobre las edificaciones y la inestabilidad económica de sus residentes, revelan la necesidad de desarrollar mecanismos de innovación financieros derivados del modelo de gestión cooperativo, que complementen a las aportaciones de los miembros de la cooperativa y permitan alcanzar un rendimiento económico estable.

De esta forma se propone un modelo de vivienda productiva, donde existan acciones estratégicas para la autosuficiencia de la cooperativa y su sostenibilidad en el tiempo. *“La vivienda productiva funciona como una infraestructura urbana desde la cual se construyen diferentes tipos de bienes materiales e inmateriales, pero sobre todo formas de relación, sociales y productivas”*. Es importante porque es capaz de aunar en un solo soporte la dicotomía de las esferas productiva y reproductiva, convirtiéndose tanto en *“-fábrica fundamental*

*de lo social- como nos enseña Silvia Federici, como en -fábrica de lo urbano-*" (Barajas, 2016: 14).

En el momento actual, dada la necesidad de regular la participación del turista en el Centro Histórico, se considera que la primera acción estratégica debe servir como mecanismo para integrar el turismo de forma sostenible, siendo participe de la cooperativa en un proceso de inclusión mutua. Se trata de habilitar espacios dedicados al turismo dentro de la infraestructura colectiva de la vivienda. Esto puede ser tanto un espacio de hospedaje en el que el turista pueda alojarse sirviéndose de las instalaciones colectivas de la EMT, como la introducción en planta baja de cualquier tipo de uso productivo (comercial, hostelero) aprovechando la relación de intercambio que se produce en el umbral de las viviendas en La Habana Vieja. La clave reside en la gestión colectiva de estos espacios desde las comunidades, que siguiendo el modelo ya instaurado en la Oficina del Historiador, revierte las inversiones del turismo directamente en la rehabilitación integral de su patrimonio. Favorece así la mezcla de usos a nivel urbano, con el fin de generar una red de servicios que mediante las aportaciones económicas del turista, abastezca a las cooperativas de vivienda.

Las acciones para la autosuficiencia de la cooperativa, no residen únicamente en el turismo. Este impulso económico debe complementarse con un programa que tenga como objetivo potenciar las economías creativas los diferentes servicios (sociales, culturales, productivos) que se desarrollan muchas veces de manera informal por los residentes de La Habana Vieja. De esta forma se propone que las cooperativas se abran a la ciudad, ofreciendo espacios comunitarios y de transmisión del conocimiento, que den respuesta a las necesidades de la comunidad y al mismo tiempo fomentan los valores cooperativistas. Pueden ser también soporte de talleres de autoproducción y capacitación técnica, en la que los cooperativistas producen desde lo local los elementos necesarios para la rehabilitación física de las EMT. Por último, se incluye la posibilidad de considerar la cooperativa como dispositivo generador de energías limpias y renovables para el abastecimiento de calor y energía eléctrica, considerando rentable su uso para la satisfacción de la propia cooperativa, y siendo factible que éstas puedan abastecer al resto de la comunidad.

La cooperativa habita (colabora en la cultura y acciones sociales de la ciudad), construye (participa en la rehabilitación del centro histórico) y produce (genera servicios rentables de uso público), siendo participe de una red de gestión y colaboración junto a otras cooperativas. Mediante la ampliación de la oferta de servicios (sociales, técnicos, productivos, turísticos) se da respuesta a las necesidades concretas del centro histórico. Se propone la gestión barrial a través de una red de colaboración y retroalimentación que permita aprender del mode-

lo implantado, para su mejora y posible replicabilidad en el resto del territorio cubano.

## La Cooperativa Como Estrategia

Una vez definidas las claves del modelo cooperativo de vivienda propuesto, debemos responder a las preguntas sobre su puesta en práctica en el contexto de la Habana Vieja. La Cooperativa como estrategia pretende definir el modo de implementación y su viabilidad, desde su gestión municipal como política pública hasta el desarrollo de un proyecto de mejora integral en una Edificación Multifamiliar Tugurizada.

La estrategia se compone de cuatro fases que estructuran el proceso. Cada una estará guiada por una serie de pautas e instrumentos recogidos en el Marco Regulador Cooperativista, compendio y componente central de la propuesta. Su desarrollo pretende servir de guía para la reforma institucional, a la vez que genera herramientas específicamente diseñadas para hacer posible cada una de las etapas, desde su impulso y evaluación, hasta su financiación, aportando las claves para su desarrollo comunitario participativo. Por último, se definen un conjunto de actores como estructuras necesarias para su viabilidad institucional y comunitaria. Mediante el estudio de la gestión actual de La Habana Vieja, se proponen nuevos agentes que puedan coordinar el proceso, insertándose en la organización existente de la Oficina del Historiador de la Ciudad de la Habana. Ésta cuenta con una estructura capaz de garantizar el desarrollo completo de la rehabilitación patrimonial, vinculada no solo a la recuperación de edificios y espacios públicos sino también a la sociedad, la vivienda, los programas de educación y salud, o los asuntos humanitarios.

La gestión y ejecución de los programas de recuperación, revitalización y rehabilitación del Centro Histórico se realiza mediante el trabajo conjunto de entidades interdisciplinarias y direcciones generales dentro de la OHCH (Rodríguez, 2000). Lejos de ser una estructura rígida, el trabajo se articula mediante un complejo entramado de relaciones entre los distintos actores que la conforman, así como con instituciones y organismos nacionales e internacionales y universidades. Por sus funciones y valores, se considera esencial que la Oficina del Historiador acoja la gestión y regulación de la producción cooperativista. De igual forma, el Plan Maestro (2017), entidad encargada del planeamiento y la gestión urbana en la Zona Priorizada para la Conservación, debe acoger el desarrollo, impulso, seguimiento y retroalimentación de un mecanismo base para la creación y habilitación de cooperativas de viviendas, el Marco Regulador Cooperativista.

Para que el modelo cooperativo sea una realidad, los actores cooperativistas serán los conductores e intermediarios entre la OHCH y las comunidades que ha-

bitan una Edificación Multifamiliar Tugurizada. En la definición de estas nuevas estructuras se ha tomado como referencia el modelo cooperativista uruguayo de ayuda mutua, adaptándose al contexto cubano e insertándose en la organización de gestión existente.

Las fases son el eje vertebrador del proceso y durante su desarrollo van integrando el papel de cada actor y las pautas e instrumentos específicos diseñados en cada etapa. Todas las fases describen un proceso de ida y vuelta entre las instituciones y las comunidades, mediante una retroalimentación bidireccional de los procesos simultáneos conocidos como “Top-bottom” y “Bottom-up”.

### *Fase 1. Impulso de la cooperativa*

Para la puesta en marcha del modelo cooperativista, la primera condición necesaria es la existencia de un mecanismo que haga viable la tenencia colectiva de la comunidad sobre el edificio que habita. Actualmente, las edificaciones multifamiliares están desagregadas en figuras jurídicas individuales, que agrupan núcleos familiares convencionales. Pueden ser propietarios, usufructuarios, o encontrarse en régimen de alquiler del estado u ocupando ilegalmente, en un orden creciente de vulnerabilidad. En los últimos años se han constituido mecanismos para el traspaso de la propiedad de las viviendas, poniendo el foco en su rehabilitación y construcción comunitaria. La puesta en vigor de un marco jurídico para la tenencia colectiva es por tanto uno de los objetivos de mayor importancia para que este modelo de gestión del hábitat sea viable a largo plazo.

El impulso de proyectos piloto pretende instaurar un precedente de viabilidad a nivel municipal, donde la Habana Vieja sea un laboratorio del sistema cooperativista para la rehabilitación de los inmuebles, solventando el déficit habitacional. El objetivo es que la relación anteriormente expuesta entre los sistemas de vivienda y la cultura del habitar funcione en las dos direcciones. Si esta nueva forma de gestión del hábitat llegara a consolidar los modelos de vivienda en colectivo, repercutirá en los sistemas de vivienda mediante reformas legislativas e institucionales más profundas. La actualización más reciente sobre la Ley de vivienda en Cuba como ya se ha referenciado anteriormente, impulsa modelos de Producción Social del Hábitat, y contempla las Microbrigadas como sistema. A su vez, la “Conceptualización del Modelo Económico y Social Cubano de Desarrollo Socialista” reconoce la propiedad cooperativa como una de las principales formas de propiedad, así como en la nueva Constitución de la República de Cuba, aprobada en 2018.

El instrumento palanca propuesto para la puesta en marcha de proyectos piloto es un Programa de Hábitat Cooperativo, donde los grupos organizados que habitan en las EMT se constituyen como asociación bajo la figura de propie-

dad colectiva, como una agrupación por cuenta propia. Este o cualquier marco similar sería válido como forma intermedia de testar y promover el modelo de vivienda cooperativo sin el amparo de un marco jurídico específico de propiedad. Este programa funcionaría como una convocatoria para Proyectos Piloto gestionada desde la Oficina del Historiador, siendo necesario un fondo de arranque que asegure los recursos para su impulso. Se ha tomado como referencia el modelo de hábitat cooperativo para la autopromoción de la Junta de Andalucía, considerando que el estudio de su replicabilidad e importación en sí mismo sería un ejercicio de investigación comparativa más amplio, en el que encontramos una sinergia válida para la cooperación entre ciudades hermanadas con la Habana, como Cádiz y Sevilla.

En el contexto cubano el Programa de Hábitat Cooperativo estaría gestionado por el Departamento de Proyectos de Cooperativas de Vivienda. Este actor coordinador, establecería sus requisitos fundamentales y funcionamiento desde la OHCH. Una vez implantado el modelo, sería el responsable de acompañar las experiencias de construcción de viviendas cooperativas desde la integración de los grupos humanos hasta el final de la construcción. Se encargaría de gestionar la actuación e implicación de los distintos actores en el proceso, al mismo tiempo que sirve de punto de encuentro de éstos, facilitando la comunicación y creación de sinergias entre ellos. Especialmente, legislaría la actuación de organizaciones no lucrativas de asesoría técnica a través del seguimiento y evaluación del cumplimiento de sus derechos y obligaciones. Este organismo, reflejo del Centro Cooperativista Uruguayo, podría formar parte de la Dirección General de Arquitectura y Urbanismo de la OHCH, favoreciendo su posible coordinación con los departamentos existentes. Este rol es fundamental en el seguimiento y evaluación de las acciones realizadas y la aplicación de mecanismos e instrumentos facilitadores, con intención de encontrar mejoras aplicables a los distintos actores o al propio proceso. También en la búsqueda de sinergias con procesos cooperativistas internacionales, facilitando el intercambio de prácticas o en la sistematización y acumulación de las experiencias de producción habitacional participativa para facilitar posibles soluciones aplicables a nuevos casos.

En esta fase 1, aparece un segundo actor fundamental sin el cual el desarrollo del proyecto cooperativo no sería posible. Se trata de la Asesoría Técnica, cuyos servicios deben ser contratados por la comunidad con el fin de comenzar el proceso cooperativo. Los Equipos de Asesoría Técnica se definen como unidades multidisciplinares de especialistas que contarán siempre con perfiles que permitan el asesoramiento en cada momento del proceso: jurídico, social, técnico-espacial y económico. Se definen como comisiones especializadas en gestión, ejecución y seguimiento, para acompañar a la comunidad durante el transcurso de las fases planteadas para conformar su proyecto cooperativista. Estos orga-

nismos, formarían parte del sistema empresarial, enmarcándose en la Dirección General de Inversión / Construcción de la OHCH. A pesar de su involucración directa con el resto de agentes de la oficina, en especial la DPCV (encargada de coordinar su implicación), las comunidades serían los actores con los que trabajen continuamente. El trabajo de Gustavo Romero y Rosendo Mesías (2004), junto con experiencias como el Programa del Arquitecto de la Comunidad, nos muestran la asesoría técnica deseada en el contexto cubano, así como el rol y grado de participación que se exige a estos equipos técnicos, con el fin de transmitir a las comunidades conocimientos y capacidad de gestión, acción y desarrollo. Estos equipos estarían formados en metodologías participativas y tendrían el control de la aplicación de técnicas y métodos, valorando y fomentando su capacidad de adaptación y apropiación por la comunidad.

Con el acompañamiento de la asesoría técnica se define la estructura interna de la cooperativa formalizando todos los componentes necesarios para cerrar la primera fase con el Acta de Fundación. Como pauta fundamental, no basta con los mecanismos para formar una cooperativa, sino que se deben formar cooperativistas.

Por lo tanto, el proceso de formación, capacitación y concienciación de los habitantes de las Edificaciones Multifamiliares Tugurizadas es indispensable. Se parte de la existencia de esta comunidad, con interés en comenzar un proceso de desarrollo conjunto e integral; y que ha optado por el proceso cooperativista para emprender una mejora sistémica de su hábitat por esta vía de autogestión, autosuficiencia y autoproducción.

## *Fase 2. Evaluación del hábitat cooperativo*

En esta fase se desarrolla el proceso de conformación de la cooperativa, siendo las comunidades y la Asesoría Técnica los actores centrales en esta etapa; contando, esta última, con un papel moderador en la toma de decisiones y negociación de las partes implicadas. Se afianza la relación entre el equipo asesor y la comunidad, que al final de esta fase delimitarán los alcances del proyecto cooperativo y terminarán de establecer su consolidación.

Para comenzar es necesaria una valoración integral del hábitat cooperativo, que responde a los tres niveles que la conforman: físico, social y productivo. Se establecen nueve componentes dentro de éstos, medidos de acuerdo a parámetros e indicadores establecidos según el contexto específico de la Habana Vieja. Todos los instrumentos de evaluación están recogidos en el Marco Regulatorio Cooperativista estableciendo unas pautas definidas, pero abiertas y a la vez sensibles a ser ajustadas posteriormente a cada caso. Se ha diseñado una metodología de evaluación que responde a la tipología de la Edificación Multifamiliar



Tugurizada y sus procesos de autoconstrucción, como parte del patrimonio que compone la Habana Vieja. Este análisis tipológico de la PSH quedará tipificado y recogido según las pautas del MRC.

Para el diseño de la composición de un modelo de ficha, se ha realizado un levantamiento tipo de una Edificación Multifamiliar Tugurizada, una cuartería donde situamos una muestra hipotética de 15 familias. Mediante este modelo, tipificamos 15 combinatorias diferentes de autoconstrucción, componiendo una posible realidad física. Esta reconstrucción mediante el dibujo es posible gracias a la visita y estudio in situ, las fotografías obtenidas y los documentos de referencia para el estudio de las EMT. Los datos para el estudio de los condicionantes sociales y productivos, se obtienen del Censo de Población y Viviendas de la Oficina Nacional de Estadística e Información (ONEI, 2014), nutriéndose de las estadísticas más actualizadas en documentos del Plan Maestro sobre la Habana Vieja. Obtenemos así los perfiles de los habitantes del potencial modelo cooperativo para recoger con la mayor precisión posible la diversidad de los habitantes del Centro Histórico.

### ***Evaluación física:***

La caracterización física del soporte y de la autoconstrucción se establece en base a un baremo de cuatro estados, teniendo en cuenta la composición material, así como la antigüedad, patologías y puntos críticos. La Asesoría Técnica determinará la valoración final tanto de cada unidad habitacional como de los espacios colectivos, con el fin de realizar un informe técnico de los elementos que requieren reparación, determinando su diligencia.

El índice de hacinamiento es un factor crítico en la Habana Vieja, por lo que es indispensable hacer las mediciones de superficie ocupada y construida, poniéndolo en relación con el número de habitantes. El acceso a servicios pretende hacer un análisis de la disposición de agua, servicios sanitarios, baño/ducha y cocina en la vivienda y/o espacios comunitarios. Se propone una medición de abastecimiento por capacidad y superficie, así como su distancia a estos servicios en caso de ser comunes. Los aparatos eléctricos y electrodomésticos de los que dispone la vivienda pueden indicarnos también necesidades que podrían subsanarse desde lo colectivo, por lo que es recomendable catalogar y evaluar también el estado de sus conexiones en red.

### ***Evaluación social:***

Para el estudio pormenorizado de los condicionantes sociales de los habitantes, se determinan las características de cada usuario, su circunstancia individual y posición dentro del núcleo familiar, así como el rol que desempeña dentro de la comunidad. La composición familiar se clasifica según sea hogar unipersonal,

nuclear, no nuclear o monoparental. El análisis de cada núcleo familiar y su estructura tiene como objeto identificar la vulnerabilidad social como parámetro.

Se considera esencial la recogida de datos cualitativos, por medio de encuestas en las que será importante recoger la información que se considere relevante para el desarrollo del proyecto en cada caso: las relaciones interpersonales de la comunidad, la proximidad con el turista, el nivel de arraigo, etc. Cuanto más exhaustivo sea el conocimiento del equipo asesor sobre la comunidad, mejor podrá diseñar las respuestas y acciones conjuntas necesarias.

El estado de la tenencia de su propia vivienda es fundamental para tramitar el paso a la tenencia colectiva. Para la formación de la cooperativa, la decisión sobre la cesión de propiedad y la nueva adquisición de derechos debe ser unánime.

### ***Evaluación productiva:***

Para evaluar la renta de usuarios en un proyecto cooperativo, es importante medir la aportación productiva con la que cada usuario y/o núcleo familiar puede contribuir al desarrollo de la cooperativa. Esta aportación puede determinarse de forma monetaria o de fuerza de trabajo. Es necesaria para la puesta en marcha de las acciones estratégicas prioritarias de la siguiente fase. Para ello se estudiarán los perfiles de los usuarios y sus aptitudes.

Se dividen los perfiles socio-económicos de las familias según pudieran aportar un bono extra, una aportación ajustada al presupuesto, solicitar una ayuda que pudiera ser retribuida a plazos, o en última instancia, una ayuda a fondo perdido en los casos de mayor vulnerabilidad. Del mismo modo se evaluará, según las capacidades físicas y la disponibilidad, el grado y modo de participación de los usuarios en las acciones clave para el desarrollo comunitario. Se establece dentro de este componente la forma de cuantificar las horas de trabajo que le corresponderán a cada usuario y por tanto la aportación que cada núcleo familiar podrá realizar a la cooperativa.

El análisis transversal de estas tres dimensiones es la base para el proceso de negociación que dará como resultado el documento contractual de carácter vinculante con el que se establecerán los principios y estatutos de la cooperativa. Para consolidarla, es fundamental la mediación de la Asistencia Técnica, construyendo un proceso paulatino de acuerdos en los planos físico, social y productivo. Se celebrarán asambleas para la negociación de las aportaciones y alcances de cada individuo y núcleo familiar en esta nueva organización colectiva, en base a los parámetros anteriormente descritos. Estos pactos conformarán cada apartado de un documento consensuado, revisable y adaptable según el desarrollo del proyecto. Cada comunidad tendrá un proceso a medida, pero el factor común radica

en la formación de cooperativistas: usuarios de una nueva forma de habitar en un proceso de reivindicación de lo colectivo.

### *Fase 3. Acción estratégica productiva*

Una vez consolidada la cooperativa, el análisis de todos los componentes dará como resultado la priorización de las acciones que han de resolverse de forma inminente. Se prevé que éstas sean la transformación y mejora de aquellos condicionantes físicos críticos, que requieren una subsanación urgente para cubrir las necesidades de Habitabilidad Básica.

Paralelamente, se pone en marcha una Acción Estratégica Productiva que actuará como mecanismo de financiación innovador. Como se ha definido anteriormente, esta acción se materializará en la generación de servicios para la inclusión del turista en las cooperativas, de forma que su contribución económica impulse el desarrollo del proceso de mejora integral. Éste se ha de realizar en un corto plazo, suponiendo una inversión segura inicial que no todas las comunidades podrán asumir de igual forma.

Para atender este desequilibrio, en pos de un desarrollo integral del centro histórico, se propone la creación de la Unidad Financiera de Cooperativas de Vivienda, que se encargará de ofrecer líneas de financiamiento a proyectos autogestionados por cooperativas fortaleciendo su competitividad. Este organismo se establece en la Dirección General de Inversión / Construcción y contará con el apoyo del resto de direcciones y entidades. Entre ellas, la participación de la Dirección económica es esencial dado que se encargará de derivar una parte de los fondos recaudados para la rehabilitación del Centro Histórico a esta unidad. Con ellos, por un lado, se crearía un fondo rotatorio destinado a la concesión de microcréditos para la ejecución de proyectos promovidos y gestionados por las cooperativas de vivienda. Éste ofrecería líneas crediticias, de retorno total o parcial, destinadas al cofinanciamiento de proyectos de inversión para el impulso y desarrollo de las cooperativas. Por otro lado, se destinarían a un fondo renovable para la concesión de ayudas a fondo perdido a Cooperativas de Vivienda que necesiten de un impulso económico que les permita invertir para lograr un desarrollo de actividades productivas.

La UFCV abriría convocatorias según los fondos disponibles para que las cooperativas (a través de su equipo de Asesoría Técnica) puedan presentar su solicitud en base a su evaluación social-física-productiva y el proyecto a ejecutar, y administrar así su concesión bajo criterios de equidad y solidaridad. Sin embargo, estos fondos pueden resultar insuficientes por lo que se considera la habilitación de un canal de ayudas a través de la cooperación, incorporando la participación de la Entidad Interdisciplinar de Cooperación Internacional, que

además permitan participar del proceso cooperativista a comunidades muy vulnerables que necesiten de un acompañamiento específico para poder iniciarse en el proceso cooperativista.

Estas son, por un lado, aquellas que, en cualquier momento del proceso cooperativista, carecen de fondos para la contratación de un Equipo de Asesoría Técnica y no pueden desarrollar por sí mismas un proyecto que presentar a la convocatoria de fondos económicos. Por otro lado, serán cooperativas conformadas que han desarrollado, junto a la asesoría, un proyecto que responde a sus necesidades y cuya respuesta implica un alto coste o ayuda especializada. Responde a situaciones en las que la comunidad no dispone de personas activas (mental, física o económicamente) suficientes para gestionar la cooperativa de forma rentable, o el edificio se encuentra en muy mal estado estructural o constructivo y requiere de especialistas. Las primeras podrían recibir una ayuda económica o en forma de asesoría, siempre que responda a las indicaciones del Marco Regulador Cooperativista; mientras las segundas muestran la necesidad de un apoyo integral y constante.

Como respuesta se consideran dos vías de financiación a través de la cooperación: La primera, una bolsa de ayuda generada por donaciones de entidades internacionales que aportan recursos económicos para el impulso de cooperativas de viviendas en comunidades altamente vulnerables. En el caso de que los fondos derivados de la dirección económica sean insuficientes, se podrán completar con recursos de esta bolsa. Y la segunda, una base de datos de entidades internacionales disponibles para desarrollar y presentar proyectos de cooperación internacional como apoyo integral a la conformación de cooperativas de vivienda. Estas ayudas responden a las necesidades concretas de comunidades muy vulnerables, necesitadas de un apoyo que supera el ámbito económico e implican un acompañamiento estable. El desarrollo de cooperativas de vivienda mediante proyectos de cooperación internacional, hace que actores externos ofrezcan sus respuestas al proceso cooperativista cubano, implicando mayor visibilidad de diferentes formas de proceder, para así ampliar la gama de medidas e instrumentos que supongan el enriquecimiento del Marco Regulador Cooperativista.

El Equipo de Asesoría Técnica se encargará del diseño y la formulación de esta Acción Estratégica Productiva así como de la gestión de su puesta en marcha y obra. La participación de los cooperativistas en esta fase es, por un lado, la de supervisar y aprobar todo el proceso realizado por el equipo técnico. Por otro lado, la de adquirir formación durante todo el proceso aprehendiendo las metodologías, técnicas e instrumentos aplicados por el Equipo de Asesoría Técnica. Éste ha de ser consciente de su papel, y su rol principal se centrará en la transmisión de conocimientos y habilidades a la comunidad cooperativa. La Dirección de Proyectos Cooperativos realizará un seguimiento de dichas actividades, en las

que el equipo técnico deberá particularizar las Pautas e Instrumentos facilitados por el Marco Regulador Cooperativista según cada comunidad.

#### *Fase 04. Proyecto de desarrollo comunitario*

Con la Acción Estratégica Productiva en marcha y los daños más acuciantes subsanados, se diseña (entre la asesoría técnica y la comunidad) la estrategia de rehabilitación integral de la edificación, a partir de los parámetros analizados y la experiencia adquirida. Se define un proceso progresivo y participativo de construcción comunitaria de acuerdo a los integrantes de la cooperativa, decidido a impulsar la producción social del hábitat, potenciando el uso de técnicas locales de autoconstrucción, gestionando el proyecto en colectivo y generando acciones para su autosuficiencia. El objetivo de todo este proceso es elevar la resiliencia de las comunidades construyendo en red.

En el desarrollo de esta fase, la comunidad sería la guía del proceso. Los cooperativistas ya contarían con las habilidades básicas transmitidas por parte del equipo técnico en la fase anterior. De esta forma, la comunidad se prepara para la autogestión integral del conjunto, contando con el apoyo y acompañamiento del Equipo de Asesoría Técnico. El Marco Regulador Cooperativista, dotará al proceso de multitud de instrumentos facilitadores como técnicas de diseño participativo y construcción comunitaria (Oliveras *et al.*, 2007) que serán claves para el correcto desarrollo de esta fase. Estos instrumentos son heredados de buenas prácticas de experiencias internacionales y nacionales, aplicables la experiencia actual, en la que los equipos asesores deberán valorar y adaptar a las comunidades cooperativas. Para operar de forma independiente, las cooperativas podrán obtener un Certificado de Autosuficiencia cuando hayan adquirido los conocimientos y habilidades relativos a la gestión y construcción de su conjunto habitacional. Sin embargo, para presentar un proyecto de desarrollo deberán contar con el apoyo de un Equipo de Asesoría Técnica (siempre deseable que sea con el que se ha trabajado anteriormente).

Para lograr la autosuficiencia sostenible, la cooperativa cuenta en esta fase con tres Acciones Clave para la Autosuficiencia (social, técnica y productiva) generadoras de espacios gestionados por la comunidad que complementan al espacio habilitado para el turista ya ejecutado.

Se contempla que las cooperativas alberguen espacios comunitarios de transmisión de conocimiento para la transferencia tecnológica, “*proceso de generación, adaptación y transmisión colectiva de conocimientos que pretende obtener resultados permanentes y evolutivos en la comunidad donde se lleve a cabo*” (Romero & Mesías, 2004: 49). Entre varios grupos o personas, dicha transferencia siempre es posible en ambos sentidos. Este espacio comunitario se

usará para actividades internas de la cooperativa en la que se encuentra y para actividades colectivas del barrio, formando parte de una red de espacios comunitarios con funciones complementarias.

Se considera imprescindible incorporar en las cooperativas la necesidad de poner en valor la complejidad de las combinatorias de autoconstrucciones y el uso de los elementos prefabricados por la propia cooperativa a través de talleres de autoproducción y capacitación técnica. Estos talleres serán especialmente útiles durante la fase de construcción comunitaria, dado que permitirá a los autoconstructores producir los propios elementos de construcción. Además, adquirir este conocimiento permite que, posteriormente pueda obtenerse un rendimiento económico con la venta de elementos prefabricados o con talleres de capacitación y transmisión de conocimiento, que funcionen en red. Esto permitirá: acceder a materiales y componentes prefabricados adecuados a los procesos característicos de la producción social de vivienda y del hábitat habanero; abaratar precios de adquisición de materiales; desarrollar sistemas de producción insitu; desarrollar componentes innovadores por parte del sector comercial; ... (Ortiz, 2007).

Como último paso hacia la autosuficiencia, se considera factible la producción de energía solar y fotovoltaica. Principalmente se considera una instalación mínima en las cubiertas para lograr el autoabastecimiento energético de calor y energía eléctrica de la propia cooperativa y sus socios. A largo plazo, también se plantea la posibilidad de realizar una inversión con más cooperativas o edificios vecinos para realizar una instalación mayor y compartir la energía recolectada. En ambos casos se plantea como acción productiva, la posibilidad de poner al servicio de la red pública el excedente de energía de forma accesible.

El desarrollo de este conjunto de acciones multiplica sus efectos si se coordinan los servicios ofrecidos en las distintas cooperativas. Para ello será clave la creación de una Red de Cooperativas de Vivienda Productiva (RCVP), de colaboración y aprendizaje conjunto compuesta por las cooperativas del Centro Histórico que actúa como organismo de la Oficina del Historiador. Se considera su existencia al estudiar federaciones, como FUCVAM y FECOVI, y considerar esencial su función dentro del movimiento cooperativista uruguayo. Estaría enmarcado en la Dirección General de Cultura y Educación de la OHCH, sirviéndose de su oferta para la formación y capacitación de cooperativistas y complementándola con los servicios ofrecidos por las cooperativas. A su vez, hará de enlace directo con los Consejos Populares que componen el centro histórico, que actuarán como gestores barriales bajo la coordinación de esta red.

En el inicio del proceso cooperativista, esta red se encargaría de la difusión y promoción de los principios y valores cooperativistas entre los actores participantes del proceso (principalmente, OHCH y comunidades); ofreciendo formación técnica y profesional vinculada al cooperativismo, y promoviendo aprendizajes

teóricos y prácticos para el fortalecimiento de la economía social. Su necesidad termina con el desarrollo de acciones de promoción y capacitación por las propias cooperativas. Con el comienzo de la autopromoción de cooperativas de viviendas, la red funcionaría como punto de encuentro donde compartir experiencias, y facilitadora en la creación de sinergias entre sus acciones (sociales, físicas y productivas) de forma que se conforme un emprendimiento equilibrado en todo el Centro Histórico. Tras la ejecución de las acciones, la red continuaría coordinando la oferta de servicios desde las cooperativas de viviendas y se encargaría de su divulgación entre la población.

El objetivo de esta cooperación entre cooperativas conlleva la participación de cada comunidad en un entramado de relaciones que permiten un desarrollo conjunto, sostenible e integral del Centro Histórico de La Habana Vieja.

## Conclusiones

Ante la problemática habitacional actual en La Habana Vieja, no es suficiente abordar el reto desde una sola disciplina. Por ello, esta investigación, que parte con la intención de dar respuesta técnica a la complejidad autoconstructiva existente en el Centro Histórico, deriva en el diseño de una estrategia integral que pretende incluir todas las dimensiones posibles de la realidad construida. Las cooperativas de vivienda se plantean como reflejo del modo de habitar de las comunidades habaneras, consolidado y regulando los procesos existentes. Articula desde una escala intermedia la gestión de los objetivos institucionales y las necesidades de las comunidades. Mediante esta estrategia se propone un modelo que complementa la gestión existente de La Habana Vieja.

Ante este escenario de expansión, es esencial proponer modelos de desarrollo sostenibles que apuesta por el equilibrio habitacional para proteger a la población local ante amenazas acuciantes. Ello implica la introducción de políticas sociales, que se sustenten en la participación de las comunidades como actores clave del proceso y que tengan una repercusión directa materializándose como reformas institucionales. Debemos evolucionar hacia formas de organización más efectivas y complejas, que garanticen la rehabilitación, permanencia y acceso a una vivienda digna, inclusiva y diversa. Esta investigación abre líneas de reflexión sobre el escenario actual y propone mecanismos, acciones y respuestas abiertas sobre otros modelos de gestión del hábitat.

## Bibliografía

- BARAJAS, Diego. Viviendas productivas. España: Tesis doctoral ETSAM-UPM. 2016
- CARRIZO, Federico. “La ayuda mutua y la ruptura de paradigmas.” Proceso de construcción de las cooperativas Covi 19 de Abril y Covisin.” México: III Congreso Internacional de Vivienda Colectiva Sostenible (2018), p. 106–111.
- CHINEA, Madelín; COIPEL, Manuel et al. Lecciones y alternativas sobre el problema habitacional en La Habana Vieja: Enfoque desde la perspectiva de reducción de riesgos. La Habana Vieja: PNUD, GRET, VeT, Cooperación italiana y COSUDE, 2008.
- CRUZ, Niurka. El turismo en el Centro Histórico de La Habana Vieja. Oportunidades y desafíos. República de Cuba: Cuadernos Informativos del Plan Maestro, 2018.
- FIGUEREDO, Óscar. Política de construcción de viviendas: Cuba estima recuperar déficit habitacional en 10 años. Cubadebate (Noviembre 2018). Disponible en: <http://www.cubadebate.cu/especiales/2018/11/21/politica-de-construccion-de-viviendas-cuba-estima-recuperar-deficit-habitacional-en-10-anos-video/#.XyAZ0p4zbIU>. Consultado el 06 de junio de 2020.
- GAMBOA, Cristina. “Construir vivienda para construir comunidad. La experiencia de la cooperativa de viviendas de La Borda y su replicabilidad en el contexto de Barcelona.” México: III Congreso Internacional de Vivienda Colectiva Sostenible (2018), p. 112–117.
- GIL, María D.; RODRÍGUEZ, José et al. Las cooperativas de vivienda por ayuda mutua uruguayas. Una historia con quince mil protagonistas. Sevilla – Montevideo: Programas de cooperación internacional de la Junta de Andalucía, 1999.
- Junta de Andalucía, Intendencia municipal de Montevideo, AECID. Las cooperativas de vivienda por ayuda mutua uruguayas. Sevilla: Consejería de Obras Públicas y Transportes; Montevideo: Intendencia Municipal, 1999.
- LACOL, La Ciutat Invisible. Habitar en comunidad. La vivienda cooperativa en ciudad de uso. España: Fundación Arquia, 2018.
- MENÉNDEZ, Madeline. La casa habanera. Tipología de la arquitectura doméstica en el centro histórico. República de Cuba: Ediciones Boloña, 2007.
- MESÍAS, Rosendo; SUÁREZ, Alejandro; DELGADILLO, Víctor. Hábitat popular en los centros antiguos de Iberoamérica. Ciudad de México: CYTED, 2007.
- MESÍAS, Rosendo; SUÁREZ, Alejandro et al. Los Centros Vivos: Alternativas de hábitat en los Centros Antiguos de las ciudades de América Latina. República de Cuba; México, D.F.: CYTED. 2002.
- MONTANER, Josep M. “Sistemas y políticas de vivienda”. México: III Congreso Internacional de Vivienda Colectiva Sostenible (2018), p. 61–64.
- OLIVERAS, Rosa; MESÍAS, Rosendo; ROMERO, Gustavo. Herramientas de planeamiento participativo para la gestión local y el hábitat. La Habana: PNUD, 2007.
- ONEI, Oficina Nacional de Estadística e Información. Censo de población y viviendas Cuba 2012. República de Cuba: Fondo de Población de Naciones Unidas, 2014.
- ONU HABITAT. Versión ejecutiva: Perfil de la Vivienda en Cuba. República de Cuba: UNIPRINT. 2014.



- ORTIZ, Enrique. Integración de un sistema de instrumentos de apoyo a la producción social de vivienda. México DF: HIC-AL, 2007.
- PASCUAL, Francisco. Cooperativas de viviendas en el Centro Histórico de La Habana Vieja. Cuba: Cuadernos Informativos del Plan Maestro, 2018.
- Plan Maestro – Oficina del Historiador de la ciudad de La Habana. Plan Especial de Desarrollo Integral 2030. La Habana: Ediciones Boloña, 2017.
- RODRÍGUEZ, Patricia. Modelo de gestión para el desarrollo integral del centro histórico de la Habana. República de Cuba: Oficina del Historiador de la Ciudad de la Habana, 2000.
- ROMERO, Gustavo; MESÍAS, Rosendo; y otros. La participación en el diseño urbano y arquitectónico en la producción social del Hábitat. México DF: CYTED, 2004.

**Mireia Carrasco Ferri.** Máster en Arquitectura por la Universidad Politécnica de Madrid. Cuenta con experiencia laboral y académica en cooperación al desarrollo, especializada en gestión urbana de asentamientos informales. Ha investigado sobre vivienda colectiva, procesos de acceso a la vivienda y sostenibilidad en contextos como Cuba, China o Brasil. Actualmente trabaja como consultora en un estudio de planificación y diseño urbano a nivel internacional. ORCID: 0000-0001-7275-6649

**María Jiménez Campos.** Arquitecta graduada de la Universidad de Sevilla, con especialización en *Cooperación al Desarrollo de Asentamientos Humanos Precarios* en el Grupo de Cooperación para el Desarrollo en Habitabilidad Básica de la Universidad Politécnica de Madrid. Ha participado en concursos de vivienda social sostenible en representación de la Universidad de Sevilla. Actualmente trabaja como técnica de proyectos para CONEMUND en Senegal. ORCID: 0000-0002-5909-7666

## **Accesibilidad a los alimentos en Cuba: situación actual y desafíos**

### **Introducción**

Cuba es un país que concede suma importancia a la seguridad alimentaria. Tan es así que en todos los documentos aprobados por el 7<sup>mo</sup> Congreso del Partido Comunista de Cuba y posteriormente refrendados por la Asamblea Nacional del Poder Popular, se hace referencia explícita a esta cuestión: la conceptualización del modelo económico y social cubano de desarrollo socialista reconoce el derecho de las personas a la alimentación como uno de los fundamentales de la ciudadanía cubana (ver PCC, 2017, pp. 5 y 12); en las bases del plan nacional de desarrollo (PNDES) hasta el 2030 se incluye entre sus principios rectores la necesidad de lograr una mayor autosuficiencia a partir de la producción nacional de alimentos, la elevación de la productividad y la sostenibilidad de las cadenas agroalimentarias en pos de respaldar la seguridad alimentaria, así como contempla al sector productor de alimentos entre los estratégicos del país y la necesaria garantía al ejercicio del derecho a la alimentación (ver PCC, 2017, pp. 15, 18 y 21); y en los lineamientos de la política económica y social, se abordan cuestiones relativas a todas las dimensiones de la seguridad alimentaria (ver PCC, 2017, pp. 28–31).

Si bien en términos generales, Cuba exhibe indicadores promedio de consumo aparente diario de alimentos satisfactorios con relación a las recomendaciones nutricionales, estos resultados no reflejan la complejidad de la problemática de la alimentación, cuyo acceso es un motivo de constante preocupación para muchas familias cubanas.

Este trabajo se propone determinar si realmente, existe un problema de acceso a los alimentos en el país, cuáles son sus principales manifestaciones y consecuencias, y qué se puede hacer en términos de aliviar las tensiones al respecto. Se estructura en cinco secciones: la primera es esta introducción; la segunda aborda los conceptos fundamentales relacionados con la seguridad alimentaria y nutricional (SAN); la tercera, la disponibilidad y los canales de distribución de alimentos vigentes en Cuba; la cuarta, el asunto del acceso, que es el componente central que enfoca este trabajo; y finalmente la quinta contiene algunas ideas sobre cómo mejorar el acceso a los alimentos a partir de la situación actual.

## Aspectos conceptuales en torno a la SAN

La seguridad alimentaria en el ámbito de un país es un concepto que significa que *“todas las personas en todo momento tienen acceso físico y económico a suficiente alimento, seguro y nutritivo, para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias, con el objeto de llevar una vida activa y sana”* (Cumbre Mundial de Alimentación de 1996, citado por FAO, 2019).

La misma se compone de cuatro dimensiones fundamentales: la disponibilidad, el acceso, el consumo y la utilización, y la estabilidad en el tiempo de las tres anteriores (ver FAO, 2019).

La *disponibilidad* de alimentos se refiere a su producción, sus importaciones, su almacenamiento y la ayuda alimentaria que reciba el país. Para estimarla, deben deducirse las pérdidas post cosecha y las exportaciones.

El *acceso* puede ser físico y económico. La falta de *acceso físico* se refiere a la no disponibilidad de alimentos en cantidad suficiente allí donde se necesita consumirlos. Cuestiones como el aislamiento de determinadas comunidades o la falta de infraestructura vial, de transporte, de almacenamiento y distribución, pueden constituir obstáculos para el adecuado acceso físico de manera permanente o transitoria. El *acceso económico* se vincula con la disponibilidad de ingresos de las personas para alimentarse con regularidad, calidad y dignidad, acorde al nivel de precios de los alimentos.

El *consumo* implica que las provisiones alimentarias en los hogares respondan a las necesidades nutricionales, a la diversidad, a la cultura y las preferencias alimentarias. También considera elementos como la inocuidad, la dignidad, las condiciones higiénicas de los hogares y la distribución con equidad dentro del hogar.

La inocuidad comprende los riesgos asociados a la alimentación que pueden impactar en la salud de las personas, tanto de tipo natural como originados por contaminaciones, patógenos o que puedan aumentar el riesgo de enfermedades crónicas como cáncer, enfermedades cardiovasculares, diabetes mellitus, entre otras.

La *utilización* se refiere a la utilización biológica y está vinculada con el estado nutricional como resultado del uso individual de los alimentos (ingestión, absorción y utilización) y el estado de salud.

Todos los componentes de la SAN son igualmente importantes y ninguno de ellos por sí solo es suficiente para garantizarla, sino que se necesita una conjugación de todos ellos en pos de sus objetivos.

## *Disponibilidad y distribución de alimentos*

Para evaluar la disponibilidad de alimentos en el país se cuenta con la información que brinda la Oficina Nacional de Estadísticas (ONE) en su publicación “Consumo de alimentos”, que se encuentra disponible hasta el año 2008 (ONE, 2009). En ella se valora cuál es la contribución del consumo aparente de alimentos en términos de macro y micronutrientes por persona al día, y se contrasta con las recomendaciones nutricionales para la población cubana.

El consumo aparente es un cálculo basado en la distribución de alimentos (ver ONE, 2007). Brinda una aproximación a lo que consume la población, a través de los alimentos distribuidos por el comercio minorista, el consumo social, la alimentación pública, el autoconsumo, las tiendas en divisas y los mercados agropecuarios. Para esta estimación se toman en cuenta las pérdidas en la cadena de distribución, las correspondientes a partes no comestibles y las de cocción y desechos en el hogar.

El comercio minorista comprende los alimentos distribuidos a través de ventas directas por productores y/o distribuidores a la población para satisfacer el consumo racionado (cuotas), las dietas, el campismo y otras entregas que se destinan a la red minorista de productos liberados. A su interior, las entregas vinculadas al consumo racionado tienen un alcance universal, ya que todo ciudadano cubano recibe tal asignación; no obstante, existen diferencias según grupos de edad, por ejemplo, los niños de 0–6 años reciben el equivalente a un litro de leche fluida diario. Las dietas médicas se reciben por prescripción, en dependencia del padecimiento que necesita provisiones especiales. El resto de las ventas por el comercio minorista se realiza según demanda.

El consumo social consiste en las entregas de alimentos con destino a los sectores de la educación, la salud pública, el deporte y otras. Se incluyen en otras entregas el consumo cíclico (por ejemplo, zafra azucarera, movilizaciones agrícolas), lo destinado a capacitación, tripulantes de navegación y cabotaje, flota especial de pesca, órganos de la defensa (MININT y MINFAR), entre otros.

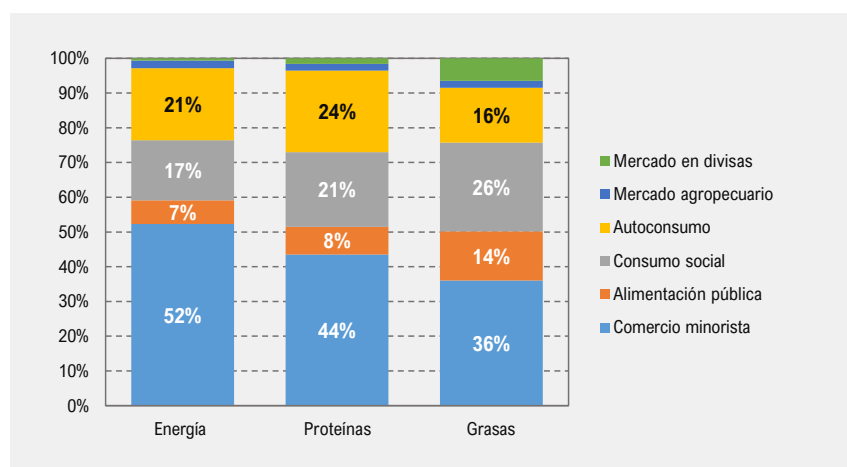
La alimentación pública son las entregas de alimentos a la gastronomía para su posterior venta a la población a través de sus establecimientos, así como para la elaboración de comidas y bufets para ofertas en trenes especiales y otros, y las entregas destinadas a garantizar la actividad de comedores obreros. Las ventas a través de la gastronomía se realizan según demanda, mientras que las realizadas en los comedores obreros llegan al personal de las entidades con esta garantía.

El autoconsumo se refiere a los alimentos que se destinan al consumo de los sectores que generan producciones agropecuarias, tales como los campesinos privados, las empresas estatales agropecuarias, los organismos no especializados en la producción agropecuaria, las cooperativas de producción agropecuaria (CPA) y las unidades básicas de producción cooperativa (UBPC).

También realizan ventas de alimentos en los establecimientos anteriormente llamados “de recaudación de divisas”<sup>1</sup> por diferentes cadenas (por ejemplo, las TRD, las Tiendas Panamericanas y Caracol, entre otras).

En el año 2008, estos canales contribuyeron a la distribución de alimentos en las proporciones que se muestran en la figura 1.

**Figura 1. Aporte nutricional del consumo aparente de alimentos según fuentes de distribución, año 2008**



Fuente: elaboración propia a partir de ONE (2009): Consumo de alimentos 2008, edición septiembre de 2009, La Habana.

La mayor parte del comercio minorista se correspondía con el consumo normado o racionado, y este canal es el más importante en el aporte al consumo aparente de alimentos. En 2008 su contribución era más relevante en el caso de la energía y para las grasas apenas superaba la tercera parte del total.

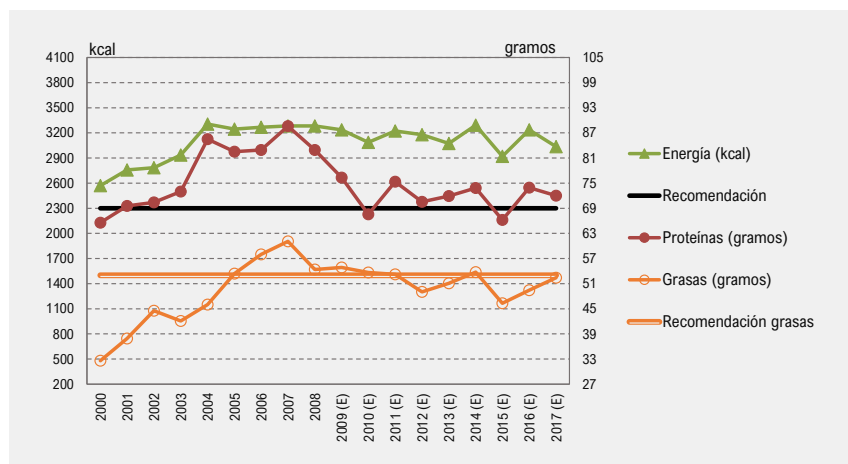
El segundo canal en importancia era el autoconsumo y el tercero, el consumo social. Estos canales de distribución están disponibles solo para las personas vinculadas en cada caso. Aunque su alcance no es universal, tenían en 2008 un impacto mayor que aquellas vías determinadas por la demanda.

1 Los precios de los productos en estas tiendas estaban originalmente nominados en dólares estadounidenses. En la actualidad están nominados en pesos cubanos convertibles (CUC). Desde hace unos años estos establecimientos expenden igualmente en pesos cubanos (CUP), para lo que se utiliza la tasa de conversión de Casas de Cambio (CADECA).

No se cuenta con información para los últimos diez años sobre la distribución de alimentos por canal. Sin embargo, a partir de las medidas implementadas en el contexto del proceso de actualización del modelo económico y social cubano, cabe esperar los siguientes comportamientos para algunos de sus canales:

- Comercio minorista: las ventas normadas de alimentos se mantienen; sin embargo, las ventas minoristas de algunos alimentos básicos por el estado a precios diferenciados, han mostrado una tendencia creciente. Aun cuando los precios en este último segmento son altos en comparación con los salarios, con ellos se apuesta a controlar el crecimiento que manifestarían de funcionar solo los mercados agropecuarios y ventas en divisas.
- Consumo social: debe haber disminuido a partir del cierre de los preuniversitarios en el campo.
- Alimentación pública: probablemente se hayan contraído, a consecuencia del cierre de buena parte de los comedores obreros.
- Autoconsumo: debe haber aumentado a partir de la revitalización de la política de entrega de tierras ociosas en usufructo.
- Mercados agropecuarios: a partir de estimaciones realizadas sobre los índices de ventas, estos tienden a crecer hasta 2016; en los dos últimos años disminuyen y se observa un desabastecimiento.
- Mercado en divisas: no se cuenta con información, pero en los años recientes, a consecuencia del ajuste importador relacionado con el incremento de las deudas a corto plazo con proveedores, se observa también una contracción en las ofertas.

Como no existen cifras oficiales sobre el consumo aparente de alimentos con posterioridad a esa fecha, se ha estimado una disponibilidad a partir de la información referida a la producción doméstica y las importaciones. Se han deducido las mermas correspondientes a distribución, porción no comestible y cocción, según los índices utilizados en la planificación nacional. También se descuentan las exportaciones (incluido lo destinado al turismo). Los resultados se muestran en la figura 2.

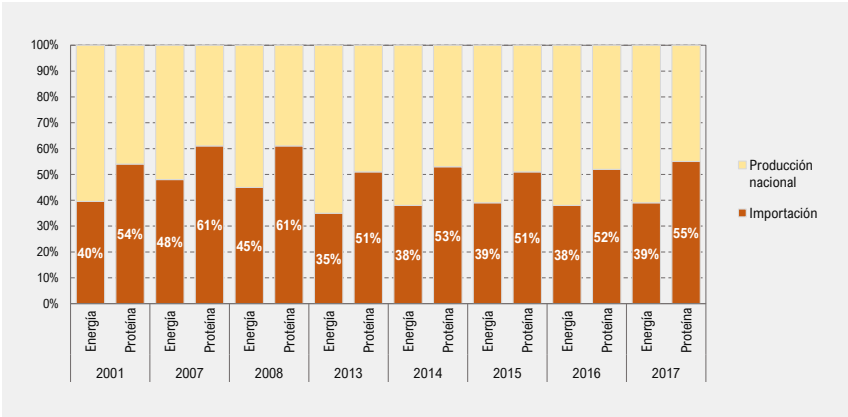
**Figura 2. Consumo aparente de alimentos de la población cubana**

Fuente: elaboración propia a partir de ONE (varios años, Consumo de alimentos y Anuarios Estadísticos de Cuba) y ONEi (varios años, Anuarios Estadísticos de Cuba) y INHA-Minsap (2008).

En base a estos estimados para la época más reciente, a partir de 2008 se aprecia una contracción en términos de disponibilidad de proteínas y grasas que afecta la seguridad alimentaria en uno de sus componentes. Para estos macronutrientes lo disponible se ha mantenido oscilando alrededor de los requerimientos.

Por otra parte, esta disponibilidad está sustentada en una significativa proporción de importaciones de alimentos (ver figura 3).

**Figura 3. Contribución de la producción nacional y las importaciones al consumo aparente de alimentos en Cuba**



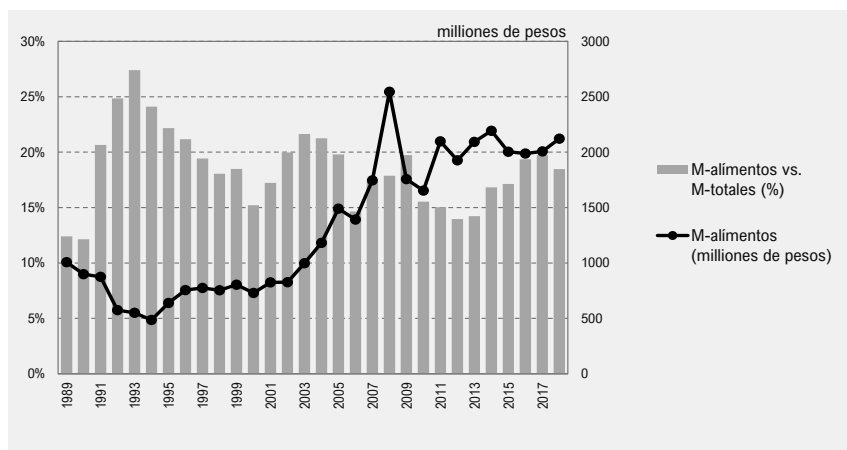
Fuente: elaboración propia.

La dependencia es superior en el caso de las proteínas, si bien para la energía su aporte supera la tercera parte. No se ha elaborado un estimado de la contribución de las importaciones para las grasas, pero con seguridad es elevado, ya que existen escasas fuentes de producción nacional.

Las compras externas anuales de alimentos rondan los dos mil millones de dólares como promedio, y representan entre el 15 y el 20% de las importaciones totales de bienes (ver figura 4).

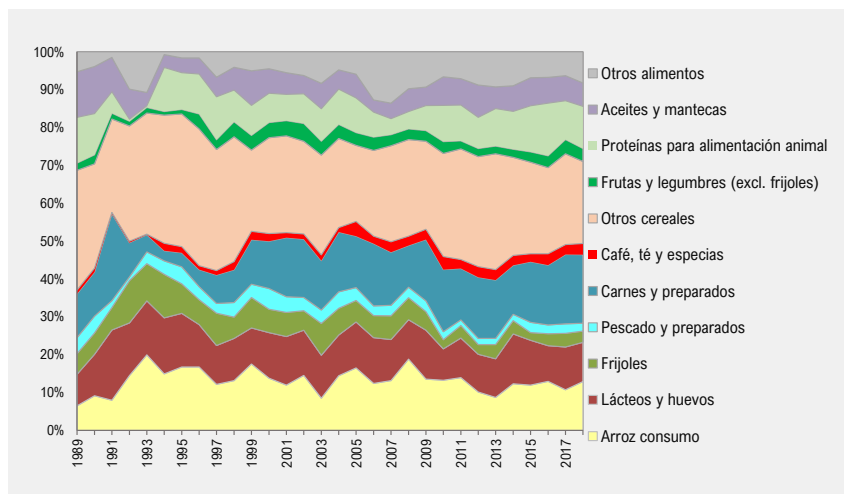


**Figura 4. Importaciones de alimentos y su participación en las importaciones totales de bienes (1989-2018)**



Fuente: elaboración propia a partir de ONE (varios años).

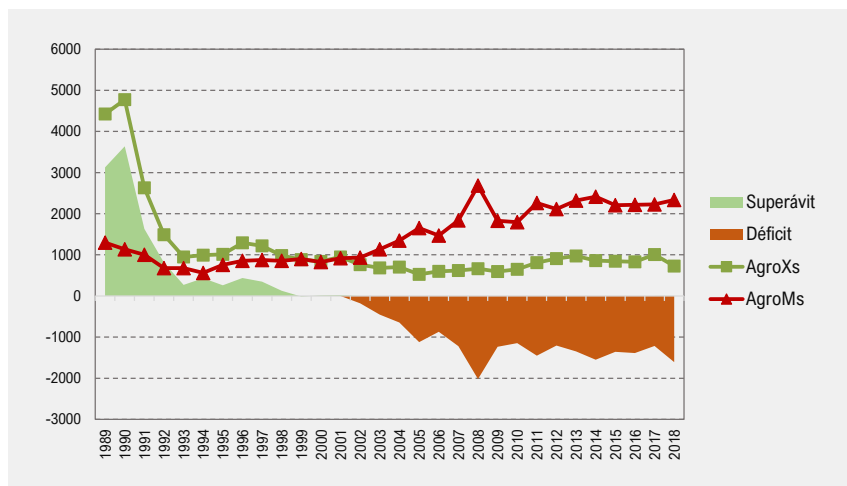
Dentro de los rubros que importa el país actualmente se encuentran el arroz, los frijoles, los aceites comestibles, las carnes, los pescados, el trigo y otros cereales, la leche, las frutas, las hortalizas y la proteína para alimento animal (ver Figura 5). Varios de estos rubros se adquieren para cumplir con el consumo normado y el consumo social. Existen investigaciones (García, 2009 y García, Barrios y Echevarría, 2010) que demuestran que casi la mitad de ellas podrían ser sustituidas con producción doméstica. Aunque existe un énfasis marcado por lograr este propósito desde 2008, los progresos obtenidos en esta década no son los necesarios. Más que sustitución de importaciones por producción nacional, se ha asistido a un proceso de contracción administrativa de las mismas, a partir de la baja disponibilidad de recursos financieros del país.

**Figura 5. Estructura de las importaciones de alimentos**

Fuente: elaboración propia a partir de ONE (varios años).

Dicha tensión en las finanzas externas está estrechamente vinculada al magro desempeño exportador del país. En los últimos años la exportación de bienes se ha contraído sistemáticamente, con una caída acumulada de 60% entre 2011 y 2018. A ello se suma la pérdida de ingresos por servicios médicos, por el cierre de los acuerdos con Brasil y Bolivia, y la difícil situación económica de Venezuela que constituye un destino fundamental. Ello pone en riesgo la adquisición en los mercados externos, tanto de alimentos como de insumos para la producción agropecuaria.

En específico, con relación a la balanza comercial agrícola, se verifica un déficit permanente desde 2001 por la pérdida de la agroindustria azucarera, que fuera por muchos años la locomotora de la economía cubana (ver Figura 6). En su conjunto, el valor de las exportaciones de agro-productos representa menos de la cuarta parte del generado en 1989.

**Figura 6. Balanza comercial agropecuaria**

Fuente: elaboración propia a partir de ONE (varios años).

### *Acceso a los alimentos*

En cuanto al acceso físico, no siempre se logra una presencia de alimentos en los mercados que garanticen la plena satisfacción de las demandas y necesidades nutricionales de la población en todo momento. Este hecho está condicionado, por varios factores: la estacionalidad de la producción nacional (alrededor de 70% de las cosechas se obtiene en los meses de invierno); la falta de una adecuada infraestructura para el almacenamiento, conservación y procesamiento de estos productos en aras de mantener una oferta sistemática durante el año; y otros aspectos ya comentados en el epígrafe anterior como, por ejemplo, los recortes a la importación de alimentos.

El consumo racionado garantiza un nivel de acceso tanto físico como económico a los mismos por la vigencia de precios altamente subsidiados. Provee cantidades que logran cubrir las recomendaciones nutricionales para la población menor de 7 años de edad. Sin embargo, a través de ellas no se garantiza la necesaria diversidad en la dieta. En particular no aportan alimentos ricos en fibra dietética, así como tampoco frutas y vegetales frescos. En el caso de la población de 7 años de edad en adelante, satisface alrededor 55% de las recomendaciones energéticas, 50% de las proteicas, y una tercera parte de las de grasas. En particular el grupo poblacional de 14 a 60 años, es el que menores contribuciones recibe

(apenas 43% de la recomendación energética, 34% de la proteica y 26% de la de grasas).<sup>2</sup> En estos casos se mantiene el problema de la poca diversidad.

Para poder completar los requerimientos nutricionales es preciso acudir a las diversas modalidades de mercados liberados, donde prevalecen altos precios para los alimentos. En algunos de estos mercados se manifiesta una tendencia ascendente de los precios en los años más recientes (ver García y Anaya, 2017).

De acuerdo a los ingresos, existen grupos en desventaja para el acceso. Entre ellos los beneficiarios de la asistencia social, los jubilados y los trabajadores del sector estatal presupuestado, que no cuentan con otra fuente adicional de ingresos a los que perciben a través de pensiones y salarios. Esta problemática puede tener mayor incidencia entre las mujeres jefas de hogar y madres solas, dependientes únicamente de sus salarios o de la asistencia social, y que no disponen de una red de apoyo familiar.

En Cuba se realizan encuestas sobre la situación económica de los hogares de manera sistemática, sin embargo, esta información no es de dominio público. Por esa razón, las autoras de este trabajo se han acercado a la problemática en varios estudios (ver Anaya y García, 2007, 2014, 2018a y 2018b). La estimación realizada se basa en la construcción de un presupuesto de gastos básicos para un hogar de tres personas<sup>3</sup> y para un mes.

La composición sociodemográfica de un hogar de tres personas puede variar, por lo que se han tomado en cuenta algunas de las posibles estructuras: dos adultos en edad laboral y un anciano (pensionado y sin pensión); un adulto en edad laboral, un menor y un anciano (pensionado y sin pensión); dos adultos en edad laboral y un menor. Estas composiciones familiares resultan en distintos gastos en alimentación, en virtud de los accesos diferenciados a fuentes subsidiadas, e implican diferentes magnitudes de ingresos del hogar. Otros gastos pueden diferenciarse por la presencia de un anciano en el hogar —por ejemplo, los gastos en medicamentos o en determinados alimentos—, pero sin un levantamiento específico de información no es posible capturar esos detalles.

Entre los gastos básicos por hogar se han considerado aquellos que posibilitan acceso a las condiciones esenciales de vida: alimentación, ropa y calzado, productos de higiene y aseo, medicamentos, y servicios de energía eléctrica, transporte, agua y gas. No se incluyen entre esos gastos ni los servicios de edu-

---

2 Se han tomado en cuenta las recomendaciones nutricionales elaboradas para la población cubana por el Instituto de Nutrición e Higiene de los Alimentos en octubre de 2008 (ver INHA-Minsap, 2008).

3 Se trata del promedio aproximado de personas en los hogares en Cuba, según el Censo de Población y Viviendas del 2012 (ver ONEi, 2014, p. 69, universo informativo de resultados censales).

cación ni los de salud, por tratarse de servicios que brinda el Estado de manera universal y gratuita; ni el alquiler de la vivienda, pues la mayoría de la población habita en viviendas propias.

En la tabla 1 se muestra el contraste entre los gastos estimados en alimentación per cápita y los montos de los salarios y pensiones medios y mínimos correspondientes a los años 2017 y 2018<sup>4</sup>. También se incluye la comparación con los gastos de consumo básico totales antes referidos. Siguiendo la misma metodología de los estudios anteriores, se trabaja con dos variantes de consumo de alimentos:

- Una “variante básica”, que completa el surtido y los gastos de alimentación más allá de lo que provee el racionamiento y el resto de los canales de distribución de alimentos que cuentan con subsidio, a partir de compras en los mercados agropecuarios. Dichas compras se limitan a productos que forman parte de la alimentación tradicional del cubano, como arroz, frijoles, viandas y carne de cerdo.
- La “variante mejorada”, que toma en cuenta para el completamiento de la alimentación no solo productos de la dieta considerada tradicional, sino que agrega otros que le imprimen mayor calidad y variedad a la dieta. Tal es el caso de la incorporación del consumo de 400 gramos de frutas y vegetales diarios (según recomendación de OMS, 2015 y 2017),<sup>5</sup> así como de un vaso de leche, carne de ave y aceite vegetal.
- El completamiento se refiere a incorporar las cantidades necesarias de alimentos para llegar al nivel consumo aparente de alimentos (en términos de energía, unas 3200 kcal diarias per cápita) estimado por las autoras para el año 2016 y para completar un consumo equivalente a la recomendación nutricional para la población cubana (también en términos de energía, 2300 kcal diarias per cápita según INHA, 2008).

Se incluye en la tabla 1, un rango para los gastos mínimos y máximos (tanto en alimentos como totales) ya que estos varían en correspondencia con las diferentes composiciones familiares tomadas en consideración.

---

4 Los salarios se refieren al importe de las retribuciones directas devengadas como promedio por un trabajador en un mes en las entidades estatales y mixtas; y las pensiones a las prestaciones que recibe toda persona por razón de su edad y años de servicio como empleado por el resto de su vida.

5 “...de un mínimo de 400 g diarios de frutas y verduras (excluidas las patatas y otros tubérculos feculentos) para prevenir enfermedades crónicas como las cardiopatías, el cáncer, la diabetes o la obesidad, así como para prevenir y mitigar varias carencias de micronutrientes, sobre todo en los países menos desarrollados”.

Lo primero que llama la atención de la información recogida en la tabla 1 es que ni los salarios ni las pensiones mínimas correspondientes al año 2017 resultaban suficientes para acceder a los gastos de alimentación correspondientes a la variante básica y un consumo medio calórico de unas 3200 kcal diarias. Mucho menos para acceder a la variante mejorada, que significa realizar gastos adicionales por persona de entre 70 y 100 CUP mensuales por encima de la variante básica. Aun con el reciente aumento de la pensión mínima, esto no es posible.

Si se toma como referencia un consumo de alimentos más modesto, que corresponda con las recomendaciones nutricionales para la población cubana, los salarios y pensiones mínimas enfrentan dificultades para acceder a una dieta con ese contenido energético y que incorpore un consumo más variado (frutas, vegetales, lácteos y grasa vegetal).

También merece un comentario la magnitud de la relación entre gastos en alimentos y salarios medios del sector de los servicios comunales, sociales y personales, tanto en la variante básica como en la mejorada y para un consumo energético de 3200 kcal diarias. Esta proporción se ubica por encima del 50%, lo que resulta excesivo, ya que las familias necesitan igualmente realizar otros gastos importantes para sostenerse en: servicios de todo tipo (electricidad, gas y agua como los primordiales) y bienes de consumo no alimenticios.

La comparación realizada enfrenta el gasto y un ingreso de determinada magnitud per cápita. Si hay que mantener a partir de ese ingreso a otra persona dependiente (ya sea menor o mayor), la situación se torna mucho más restrictiva.

Tabla 1. Gastos de consumo (per cápita mensual) y su comparación con salarios y pensiones (medios y mínimos)

	Gastos en alimentos				Gastos totales			
	Variante básica		Variante mejorada		Variante básica		Variante mejorada	
	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo
<b>Como valor absoluto (CUP)</b>								
Con consumo equivalente al promedio en 2016	224	255	329	355	352	386	655	703
Con consumo equivalente al requerimiento	127	158	198	242	258	289	535	590
<b>Como porcentaje</b>								
<b>Con consumo equivalente al promedio en 2016</b>								
Salario medio de 2017	29%	33%	43%	46%	46%	50%	85%	92%
Salario medio servicios comunales, sociales y personales 2017	36%	41%	53%	57%	56%	62%	105%	113%
Salario mínimo 2017	99%	113%	146%	158%	157%	171%	291%	313%
Pensión media de 2017	78%	89%	115%	124%	123%	135%	229%	246%
Pensión mínima 2017	112%	127%	164%	178%	176%	193%	328%	352%
Pensión mínima 2018	92%	105%	136%	147%	146%	159%	271%	291%
<b>Con consumo equivalente al requerimiento</b>								
Salario medio de 2017	17%	21%	26%	32%	34%	38%	70%	77%
Salario medio servicios comunales, sociales y personales 2017	20%	25%	32%	39%	41%	46%	86%	95%
Salario mínimo 2017	56%	70%	88%	108%	115%	128%	238%	249%
Pensión media de 2017	44%	55%	69%	85%	90%	101%	187%	207%
Pensión mínima 2017	63%	79%	99%	121%	129%	144%	267%	295%
Pensión mínima 2018	52%	65%	82%	100%	107%	119%	221%	244%

Fuente: elaboración propia a partir de Anaya y García (2017) y ONEi (2018).

En cuanto al contraste entre los gastos totales de consumo básico y los salarios y pensiones medios y mínimos, resulta notable que ni los salarios ni las pensiones mínimas logran acceder al nivel de gastos estimado, ni siquiera para la variante básica con menor consumo calórico. Igualmente, los que dependen de pensiones medias encuentran dificultades para cubrir sus gastos de consumo. Los que cuentan con salarios medios tienen un mejor acceso, pero será determinante la cantidad de miembros de la familia económicamente dependientes.

Por demás, las dificultades se multiplican si hay que asumir gastos por encima de los considerados como básicos –por ejemplo, los destinados a compras de equipamiento y otros enseres para el hogar, el pago de servicios a privados (reparación de equipos, el transporte, el cuidado de niños, enfermos o ancianos para poder trabajar, y otros cuya provisión por el Estado es insuficiente), la adquisición de libros no escolares y el entretenimiento.

### ***¿Qué hacer para mejorar el acceso?***

En mejorar el acceso y en general lograr una mayor seguridad alimentaria, se sugiere un grupo de acciones que se comentan a continuación.

#### *Cambiar el enfoque de abordar la seguridad alimentaria*

- Producir y/o importar alimentos sanos, inocuos, en cantidades suficientes que satisfagan necesidades y preferencias, tal cual expresa el concepto de la SAN
- Abordar la provisión de alimentos a la población con enfoque de seguridad alimentaria. No solamente importa producir grandes cantidades de alimentos, si no qué alimentos se están produciendo, con qué aceptación cuentan, cuán inocuos y nutritivos pueden ser.
- Comprender que esta temática no es únicamente responsabilidad del Ministerio de Agricultura y otros organismos vinculados a la producción de alimentos.
- Diseñar políticas específicas para el sector no estatal que tiene cada vez un peso mayor en la producción y distribución de alimentos. Articularlo con el sector estatal para tributar a la seguridad alimentaria.

#### *Crear un espacio de coordinación de todos los organismos e instituciones que respaldan y evalúan la seguridad alimentaria en Cuba, de modo que esta cuestión se analice y proyecte de manera integral*

- Los organismos que dictan políticas macroeconómicas (MEP, MFP, BCC).
- Los organismos que dictan políticas productivas (Minag y Minal).
- Los organismos relacionados con el comercio de alimentos (Mincin y Mincex).
- Los organismos e instituciones que evalúan cómo se consumen y utilizan los alimentos (Minsap, INHA).



- Diseño de un sistema de señales e incentivos en pos de respaldar el objetivo de una mayor seguridad alimentaria en todas sus dimensiones.

*Incrementar la disponibilidad de alimentos a partir de las reservas existentes en:*

- La producción primaria: aumento de rendimientos agropecuarios, introducción de nuevas variedades con mayor potencial productivo y mejor distribución estacional, disminución de las pérdidas post-cosecha, mejor enfoque a la demanda y a aspectos relacionados con la nutrición.
- El procesamiento y la conservación: reducción de pérdidas de materias primas, introducción de tecnologías que preserven y/o enriquezcan el contenido nutricional de los alimentos.
- La distribución: revisar la red minorista de comercio en aras de garantizar la cercanía del expendio de alimentos a toda la población cubana, evaluar en las condiciones actuales la efectividad de la segmentación del mercado de alimentos.
- La capitalización del sector: Existe una heterogeneidad entre los productores agropecuarios. Una parte de ellos ha acumulado recursos considerables que le permitirían asumir algunas funciones como, por ejemplo, la importación directa de insumos y bienes de capital, y el manejo de ese mercado; y la canalización de sus ahorros a través de una banca para el fomento agrícola.
- Los servicios de apoyo a las cadenas de valor de alimentos: financiamiento, abastecimiento de insumos y de bienes de inversión, almacenamiento, transportación, servicios científico-técnicos.
- La infraestructura de apoyo a la cadena: entre ellos destaca la red vial y servicios como telefonía, electricidad y de comunicaciones.
- Las condiciones de vida en el medio rural: garantía de servicios básicos elementales, como los de salud, educación, comercio minorista, recreación y transporte, que estimulan el asentamiento y permanencia en estas zonas y, por tanto, en la actividad agropecuaria.

*Estudiar los mecanismos actuales de interrelación entre los diferentes actores para que los programas de sustitución de importaciones que se implementan signifiquen un estímulo efectivo a los productores.*

- Las ventas directas al turismo, pueden erigirse como una vía de sustitución de importaciones y a la vez de mejora de procesos y productos para los productores vinculados de no existir trabas administrativas como la manera en que tienen lugar las transacciones entre las partes. Por ejemplo, algunas formas productivas tienen que comercializar a través de la empresa estatal a la cual se vinculan, ya que no tienen cuentas en CUC.

- En adición se precisa generar un mecanismo que permita que los recursos que se liberen con la sustitución de importaciones puedan ser destinados a la inversión en el sector agropecuario, conociendo que el impacto en el estímulo de esta medida no es inmediato.

*Lograr un diseño más adecuado de los mercados de alimentos que permita:*

- Que se dirijan mayores porcentajes de la producción nacional a los mercados agropecuarios, lo que podría tener un impacto en los precios.
- Una formación de precios más acorde a la interrelación de la oferta y la demanda con énfasis en aquellos fijados en CUC que sirven como referentes a los precios en otros espacios de mercado.
- La accesibilidad física a toda la población cubana. La ausencia de establecimientos de ventas incluso en zonas urbanas entorpece el acceso sobre todo a las personas con discapacidad y de la tercera edad, en un contexto de acelerado envejecimiento poblacional.

*Transformar los sistemas de protección vigentes y la universalidad de algunos subsidios*

- Vías de distribución de alimentos dirigidas a grupos específicos como, por ejemplo, el Sistema de Atención a la Familia y los comedores obreros, ameritan ser modificadas ya que su efectividad es muy reducida. Podría pensarse en la entrega de bonos de alimentos a los que se quiera beneficiar a través de estos canales, y/o extender el sistema de pagos en efectivo en centros laborales.
- Otro elemento que amerita resaltarse, concierne a la universalidad de los subsidios a los productos que se distribuyen a través del racionamiento. Factores como las remesas, el dinámico desarrollo de un sector no estatal – donde los ingresos personales han superado varias veces el salario medio – y la modificación de las regulaciones migratorias – que estimulan períodos más prolongados de permanencia en el exterior – aconsejan revalorar la eficiencia de la universalidad de esta asistencia.

Resumiendo, todos los elementos relacionados con la seguridad alimentaria deben considerarse de seguridad nacional, y constituyen un factor esencial de las condiciones de vida de la población que debe ser mejorado con inmediatez. Se considera, a partir de lo fundamentado en este trabajo, que existen reservas importantes para lograrlo.

## Bibliografía

- ANAYA, B. y GARCÍA, A. “Dinámica de gastos básicos en Cuba (primera parte)”, 2018a. (on line) [Fecha de consulta 17 de octubre de 2018]. <http://www.ipscuba.net/economia/dinamica-de-gastos-basicos-en-cuba-primera-parte/>.
- ANAYA, B. y GARCÍA, A. “Dinámica de gastos básicos en Cuba (segunda parte y final), 2018b”. (on line) [Fecha de consulta 17 de octubre de 2018]. <http://www.ipscuba.net/economia/dinamica-de-gastos-basicos-en-cuba-segunda-parte-y-final/>.
- ANAYA, B. y GARCÍA, A. “El sector agropecuario cubano en la actualización”, en Torres, R. y D. Echevarría (comp.): *Miradas a la Economía Cubana*, Ruth Casa Editorial, La Habana, 2017.
- FAO. Sitio web de la Organización para la Agricultura y la Alimentación. 2019. Disponible en: <http://www.fao.org/in-action/pesa-centroamerica/temas/conceptos-basicos/es>. [Fecha de consulta 2 de enero de 2019].
- FERRIOL, A. El modelo social cubano. Una aproximación a tres temáticas en debate, en Cuba: *investigación económica*, Año 7, No. 1, enero-marzo, 2001.
- GARCÍA, A. y ANAYA, B. “Dinamismo del sector agropecuario: condición necesaria para el desarrollo cubano”, en *Revista Economía y Desarrollo*, año XLVI, vol. 153, número especial, 2015, pp. 159–177.
- GARCÍA, A. y ANAYA, B. “Gastos básicos de familias cubanas pensionadas y salario dependientes”, en la *Revista Temas*, No. 79, jul-sep/2014, La Habana, ISSN 0864-134X, 2014, pp. 89-94.
- GARCÍA, A. y ANAYA, B. “Política social en Cuba, nuevo enfoque y programas recientes”, en *CD Publicaciones 2006-2007 del Centro de Estudios de la Economía Cubana*, ISBN 978-959-282-067-8, 2007.
- INHA-Minsap. Recomendaciones nutricionales para la población cubana, versión resumida, octubre de 2008, La Habana, 2008.
- OMS (2017): “Fomento del consumo mundial de frutas y verduras”. (on line) <http://www.who.int/dietphysicalactivity/fruit/es/>. [Fecha de consulta 12 de febrero de 2018]
- OMS (2015): *Alimentación sana, Nota descriptiva N° 394*. (on line) [Fecha de consulta 02.12.2018] <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs394/es/>. Consultado el 12 de febrero de 2018.
- ONE (2010): “Anuario Estadístico de Cuba 2009”, versión digital.
- ONE (2009): “Consumo de alimentos 2008”, edición septiembre de 2009, La Habana.
- ONE (2007): “Consumo de alimentos 2006”, edición noviembre de 2007, La Habana.
- ONE (2006): “Anuario Estadístico de Cuba 2005”, versión digital.
- ONE (1998): “Anuario Estadístico de Cuba 1996”.
- ONEi (2018): “Anuario Estadístico de Cuba 2017”, (on line) [Fecha de consulta 01.02.2019] <http://www.one.cu/>.
- ONEi (2014): “Anuario Estadístico de Cuba 2013”, versión digital.
- PCC (2017): Documentos del 7<sup>mo</sup> Congreso del Partido, junio de 2017, La Habana.

**Anicia García Álvarez.** Ingeniera Economista (Merseburgo, Alemania Oriental, 1979), Máster en Economía Internacional (Montevideo, Uruguay, 2001) y Doctora en Ciencias Económicas (Universidad de La Habana, Cuba, 2004). Profesora titular de la Universidad de La Habana (UH). Trabajó en el Instituto Nacional de Investigaciones Económicas (1980–1998) y en el Centro de Estudios de la Economía Cubana de la UH (1998–2010), en donde actualmente es colaboradora. ORCID: 0000-0002-9877-0075

**Betsy Anaya Cruz.** Licenciada en Economía (2004), Máster en Economía con Mención en Política Económica (2008) y Doctora en Ciencias Económicas (2016), todas por la Universidad de La Habana. Labora desde su graduación en el Centro de Estudios de la Economía Cubana, de la propia Universidad de La Habana, donde es profesora titular y directora desde 2017. ORCID: 0000-0001-9537-0714

## **Parte II: Transformación institucional en la vida económica**



*José Antonio Alonso / Pavel Vidal*

# Las dificultades del cambio institucional en Cuba

## 1 Introducción

Cuba se enfrentó en la década de 1990 a la necesidad de afrontar las duras consecuencias del colapso de las economías socialistas del Este europeo, que hasta ese momento habían constituido el núcleo central (y casi único) de sus relaciones comerciales y financieras. Desde entonces y hasta el presente (es decir, a lo largo de casi tres décadas), la economía cubana se ha visto sumida en un inacabable y confuso proceso de reformas que pretende sentar las bases de un nuevo modelo de crecimiento y de relaciones en la esfera internacional. Como parte central de ese proceso, se ha ampliado el espacio económico de los actores privados, pero dentro de un marco regulatorio notablemente restrictivo, que preserva el control centralizado del Estado sobre los procesos de asignación y distribución económica. Este modelo híbrido está lejos de haber funcionado y ha sido fuente de notables disfuncionalidades, que se expresan en los limitados ritmos de crecimiento, cambio estructural y competitividad externa alcanzados por la economía cubana.

La falta de claridad acerca del propósito de la reforma ha otorgado al proceso una trayectoria más bien tortuosa. De hecho, la senda de las reformas ha estado plagada de avances y retrocesos, de medidas ensayadas y posteriormente abandonadas y de iniciativas anunciadas como promisorias y finalmente revertidas. En general, lo que ha caracterizado al proceso ha sido su carácter parcial y fragmentario, carente de una visión comprehensiva y de una secuencia temporal programada y explícita. Las medidas más centrales para asentar un nuevo modelo de acumulación que descansa en el mayor protagonismo del mercado (poner fin a la dualidad monetaria, dismantelar el monopolio estatal en la comercialización agrícola o consagrar la autonomía decisoria de los productores, entre otras) se han relegado, a pesar de haber sido ocasionalmente anunciadas y suscitar aceptable consenso.

Mirado en perspectiva, el proceso de reformas en Cuba ha pasado por tres etapas diferenciadas. Una primera, entre 1990 y 2008, con Fidel Castro todavía en ejercicio, en que las reformas se entendían como un mal necesario, cuyo propósito era eludir males mayores: se trataba, por tanto, de limitar las reformas a

las estrictamente imprescindibles y, si las circunstancias lo permitían, tratar de hacerlas reversibles. La asunción por Raúl Castro de la máxima responsabilidad del Estado, sustituyendo a Fidel Castro, abrió una segunda etapa en la que las reformas se conciben como un objetivo deseable y, en buena medida, inevitable. Mantener incólume el sistema heredado se percibe como una vía segura hacia el fracaso, por lo que se asume como necesario acometer una profunda “actualización” (tal fue el término elegido) del modelo económico. El ímpetu reformista de esta etapa se fue, sin embargo, diluyendo a medida que se avanza en el período de mandato de Raúl Castro. Finalmente, la tercera etapa se abre con el relevo generacional en la jefatura del Estado. Caracterizan a esta etapa algunos cambios normativos previamente programados (el más importante de todos el cambio constitucional) y una cierta modificación en el estilo de dirección en los órganos de gobierno, pero se ha mantenido en lo esencial la secuencia pausada de las reformas, que en algunos casos han supuesto retrocesos respecto a lo que parecía el objetivo deseable (tal es el caso, por ejemplo, del retorno a una cierta dolarización de la economía).

Más allá del tono propio de cada etapa, hay tres rasgos que parecen atravesar el conjunto del período. El primero es la *permanente indefinición de la meta precisa a la que se quiere conducir a la economía cubana*. Los documentos estratégicos que aluden a la reforma son, en este aspecto, notablemente vagos<sup>1</sup>. En ellos se emplea un lenguaje más bien político, de tono desiderativo, con muy limitados compromisos que anticipen la secuencia y las prioridades de las reformas futuras. Otra ausencia notable es un diagnóstico del punto de partida con métricas comparables internacionalmente y la presentación de metas intermedias y finales apoyadas en datos públicos y verificables. La falta de previsión en la secuencia de reformas incrementa inevitablemente la incertidumbre con que operan los actores económicos -tanto nacionales como internacionales-, lo que termina por penalizar su implicación inversora en el país.

Derivado de la ausencia de una meta precisa está el segundo de los rasgos que se quiere mencionar: *el carácter parcial y fragmentario de las reformas*. Hasta el momento, no ha existido un marco comprehensivo del proceso de reformas que dé coherencia a los cambios: más bien, se ha optado por asumir cambios parciales, a los que se les otorga, además, el carácter de tentativos y experimentales, siempre sujetos a una modificación (o reversión) si las condiciones lo aconsejan. Este hecho tiene una doble consecuencia: i) en primer lugar, se amplifica la variabilidad del marco regulatorio, reduciendo la previsibilidad de las normas;

---

1 Nos referimos a: *Los lineamientos de política económica y social del partido y la revolución para el periodo 2016-2021*; *el Plan nacional de desarrollo económico y social 2030 de Cuba*; y *la Conceptualización del modelo económico y social cubano de desarrollo socialista*.



y ii) en segundo lugar, se impide que unas reformas refuercen el sentido de otras en campos complementarios, al abordar las decisiones de forma fragmentaria y descoordinada.

Por último, el tercer rasgo a destacar es que las reformas económicas se han solido realizar con el *menor cambio institucional posible*. Con vistas a limitar o eludir las resistencias políticas, se ha optado por operar sobre aquellos aspectos del marco regulatorio o institucional que son de menor entidad o resultan menos controvertidos. Si con ello se ha logrado reducir la oposición de los sectores más continuistas, se ha aminorado, también, el alcance de la reforma y el impacto previsible de los cambios. Digamos que se ha pretendido cambiar la lógica de funcionamiento de la economía cubana sin alterar (o cambiando lo menos posible) el marco institucional en el que la economía opera. Es esta resistencia al cambio institucional, de alto contenido político, la clave de bóveda que explica el modo en cómo se están acometiendo las reformas en Cuba, su carácter parcial y fragmentario, la ausencia de una visión comprehensiva del proceso y la falta de precisión acerca del escenario al que se pretende acceder.

Esta caracterización de la reforma podría resultar alterada si se avanza en la línea que marca el programa de reformas anunciado para 2021. Podría abrirse, en ese caso, una nueva etapa de cambios más sustanciales y dinámicos, orientados a cambiar la lógica de los procesos de asignación económica en Cuba. El centro de ese proceso que se anuncia es la eliminación del peso convertible (CUC), acompañada de una importante corrección en la tasa de cambio, en los precios relativos y en el sistema de subsidios. En paralelo, el gobierno se propone activar una ambiciosa mejora de los salarios (y de pensiones y jubilaciones) en las entidades y empresas públicas con vistas a proteger las rentas de este grupo mayoritario de trabajadores, amparándolas de los efectos inflacionarios que pudieran derivarse de la reforma cambiaria. Con ello se pretende corregir, además, una tendencia previa de progresivo deterioro de las condiciones de vida de estos segmentos de la población. La parcial apertura de la economía en los años anteriores ciertamente había aumentado las brechas de ingresos entre las familias vinculadas al sector privado y con acceso a remesas internacionales, y las que seguían dependiendo de los deprimidos salarios y pensiones estatales.

Si bien esta nueva etapa de las reformas parece tener como elemento potenciador la convergencia y ordenamiento del sistema monetario, subsisten las dudas acerca del alcance de las medidas que se pretenden adoptar y de la consistencia con que esas medidas se van a continuar en los próximos años. De hecho, no se conoce cuál será la secuencia de cambios más allá del día cero, y se mantienen múltiples imprecisiones sobre el sistema cambiario resultante, sobre las garantías de convertibilidad del peso cubano, y sobre el apoyo que recibirán las empresas estatales para ajustarse al nuevo vector de costos y precios. Tampoco se

conoce la profundidad de otros cambios estructurales que se han anunciado para acompañar los ajustes monetarios y cambiarios, en particular en la agricultura, los trabajadores por cuenta propia y la pequeña y mediana empresa privada.

Esta colección de incertidumbres hace que sea difícil anticipar el alcance de este nuevo episodio de reforma; al tiempo que confirma los rasgos de indefinición de metas, fragmentación de medidas y renuencia a los cambios institucionales que han venido caracterizando la secuencia de reformas precedentes. Las medidas afectan a un núcleo más central del sistema económico, lo que puede desencadenar reformas ulteriores, pero el modo de presentar los cambios no permite anticipar que se haya puesto un punto final a las limitaciones que caracterizaron episodios previos. Así pues, y visto en perspectiva el proceso, tras más de treinta años de recorrido reformador, la pregunta relevante es qué razones explican esa rocosa resistencia que revelan las autoridades cubanas a afrontar una reforma más integral y coherente del marco institucional en el que opera la economía cubana. Contestar a esa pregunta ayudará a entender el marco de posibilidades en el que se encuadra el nuevo episodio de reformas que se anuncia.

Como en todo proceso de reforma institucional, también en la reforma de la economía cubana está implícita una compleja aritmética de intereses, en la que se expresan no sólo los respaldos de quienes sienten que serán potencialmente beneficiados por los cambios, sino también las resistencias que promueve la inercia institucional, el inmovilismo de quienes se benefician del *status quo* o los temores de quienes temen perder posiciones en la estructura social. Estas tensiones deben ser previstas y gestionadas por las autoridades, si se quiere que la reforma llegue a buen puerto.

Las autoridades cubanas parecen haber buscado en la imprecisión de la meta, la parcialidad de los cambios y el recurso a parciales compensaciones la fórmula para evitar el encastillamiento de los sectores más resistentes frente a la reforma. La preferencia por una excesiva gradualidad también la ha justificado el gobierno con el argumento de minimizar los costos sociales potencialmente generados por las reformas. Pasado el tiempo, sin embargo, pareciera que esa estrategia lo que ha conseguido es diferir los cambios, frustrar las expectativas de los sectores sociales más dinámicos (particularmente, los jóvenes) y preservar la capacidad de acción de los sectores más resistentes a una reforma económica de mayor entidad y alcance. A su vez, el deterioro de la situación financiera, el estancamiento del crecimiento económico y las bajas tasas de inversión implican retrocesos sustanciales en diferentes ámbitos sociales incluyendo la calidad de los servicios de salud y educación y el desarrollo tecnológico del aparato productivo.

El presente trabajo pretende discutir las posibles razones que explican las resistencias al cambio institucional en Cuba. Se adoptará para ello un enfoque de economía política, tratando de identificar el conflicto de intereses a favor y

en contra de ese proceso. Se verá que los sectores con mayor acceso al poder son relativamente refractarios a la reforma, mientras que los más favorables a ese proceso tienen limitado acceso a los procesos de decisión. Al tiempo la población se encuentra dividida por una creciente brecha generacional, que tiene su impacto sobre los valores, creencias y expectativas de la población respecto al futuro de Cuba.

El trabajo se articula en torno a cuatro epígrafes adicionales a esta introducción. El segundo epígrafe se orienta a confirmar si a lo largo del proceso de reforma ha habido cambios en la calidad institucional de Cuba que sean perceptibles; el tercer epígrafe trata de explicar las resistencias al cambio institucional, tomando en cuenta las características de la institucionalidad formal e informal y aplicado a la realidad de Cuba; el cuarto epígrafe trata de hacer un análisis de economía política, para identificar los sectores favorables y reacios a la reforma; finalmente, en un breve epígrafe se formulan algunas conclusiones.

## 2 Ausencia de progreso

Para ser efectivas, las reformas económicas deben ser necesariamente acompañadas por cambios institucionales. Al fin, toda reforma económica persigue motivar un cambio en el comportamiento de los agentes, para lo que es necesario alterar los marcos regulatorios y normativos que guían la conducta social. El marco de incentivos económicos y sociales con el que operaron los cubanos en el pasado está en un proceso de progresiva extinción y debe ser sustituido por otro que sea coherente con los objetivos de la reforma que se pretende. La pregunta a la que trata de responder el presente epígrafe es: ¿ha habido un cambio efectivo en la calidad del marco institucional de Cuba a lo largo del período de reformas?

Responder a esta pregunta de forma objetiva no es sencillo, por dos razones. La primera alude a la limitada fiabilidad de las bases de datos existentes sobre calidad institucional. Ninguno de los indicadores disponibles a escala internacional está libre de objeción, bien sea por su frágil fundamentación teórica, por el carácter subjetivo de las fuentes de que se nutre o por la limitada comparabilidad de los resultados tanto entre países como a lo largo del tiempo (Malito, Umbach & Bhuta, 2018). La segunda precisión es específica de Cuba y remite a la ausencia de información sobre el país en la mayor parte de las bases de datos de mayor uso. Excepciones a esta norma general es el *Worldwide Governance Index* (WGI), del Banco Mundial, y el *Bertelsmann Transformation Index* (BTI), dos de los indicadores más solventes en este campo. Una tercera fuente de información proviene de la *Cuba Standard Business Confidence Survey* que desde 2015 indaga en los principales obstáculos que enfrentan los empresarios

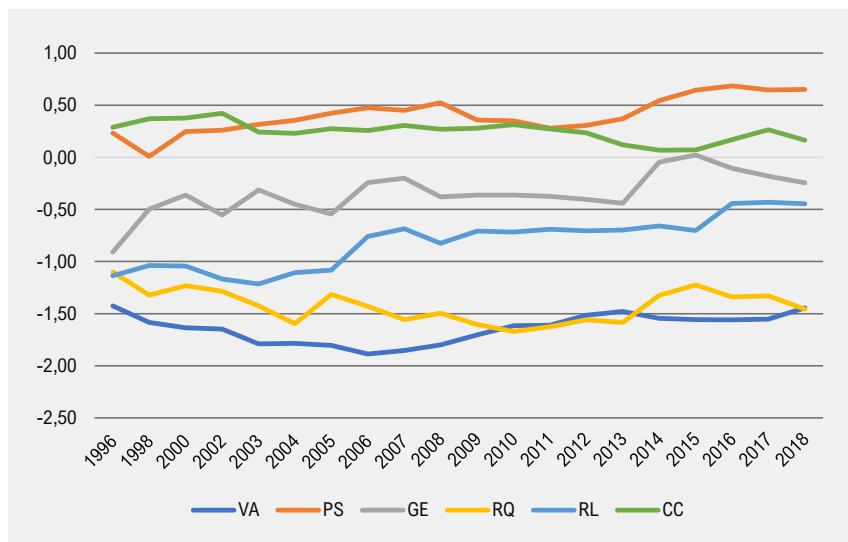
para desarrollar sus negocios en el mercado cubano. A estos tres indicadores nos referiremos en los párrafos siguientes.

Como es sabido, el WGI recurre a más de 30 fuentes de información disponibles, que agrupa en torno a seis dimensiones básicas, que se supone están asociadas a la calidad de las instituciones, con datos referidos a más de 200 países<sup>2</sup>. La evolución de las seis dimensiones se refleja en el gráfico 1, con datos para todo el período disponible. Los datos han sido ya normalizados, referidos a la media mundial, moviéndose sus valores entre -2.5 y +2.5, e incorporando los datos referidos a Cuba. La base de datos del Banco Mundial proporciona información también sobre las medidas de dispersión de los indicadores, lo que ayuda a estimar el grado de error de los datos y determinar el grado de significación de las variables.

---

2 El WGI cubre seis diferentes dimensiones de la gobernanza, usando cientos de variables que capturan, en la mayor parte de los casos, la opinión de organizaciones no gubernamentales, expertos y decisores económicos (Kaufmann, Kraay & Mastruzzi, 2010). Las seis dimensiones de la gobernanza pueden, a su vez, ser agrupadas en tres grandes capítulos:

- (a) El proceso por el cual los gobiernos son elegidos, seleccionados, monitoreados o reemplazados, tienen dos indicadores: i) 1. Voz y Rendición de Cuentas; y ii) Estabilidad Política y Ausencia de Violencia/Terrorismo
- (b) La capacidad del gobierno para formular e implementar de modo efectivo políticas sólidas, que tiene también dos indicadores: iii) Eficacia del Gobierno; y iv) Calidad Regulatoria
- (c) El respeto de los ciudadanos y del Estado por las instituciones que gobiernan las interacciones sociales y económicas, con dos indicadores: v) Estado de Derecho; y vi) Control de la Corrupción.

**Gráfico 1: Evolución de los indicadores de calidad institucional referidos a Cuba**

Fuente: Basado en WWI del Banco Mundial

Nota: VA: Voice and Accountability; PS: Political Stability and Absence of Violence; GE: Government Effectiveness; RQ: Regulatory Quality; RL: Rule of Law; CC: Control of Corruption

Una visión del conjunto de estos indicadores permite formular las siguientes conclusiones:

- En primer lugar, cuatro de los seis indicadores sitúan a Cuba por debajo de la media del rango que corresponde al conjunto mundial, lo que revela carencias claras en materia de calidad institucional. Solo en dos dimensiones -*Political Stability* y *Control of Corruption*- se logra superar ligeramente ese rango medio, aunque a distancia de los valores superiores. Este resultado parece acorde con lo esperable. Por lo que se refiere a *Political Stability* da cuenta de la estabilidad del sistema político a lo largo del tiempo, así como de la ausencia de violencia y de manifestaciones de terrorismo. Por su parte, aunque no inexistente, la corrupción se mantiene relativamente bajo control en el caso de Cuba. Existe una pequeña corrupción (*petty corruption*) asociada a la vida cotidiana (acceso privilegiado a servicios u obtención de bienes de consumo por vías no autorizadas) y otra conectada con funcionarios en las empresas estatales que desvían productos hacia el mercado negro, pero los fenómenos de corrupción de mayor dimensión son relativamente desconocidos. La ausencia de medios

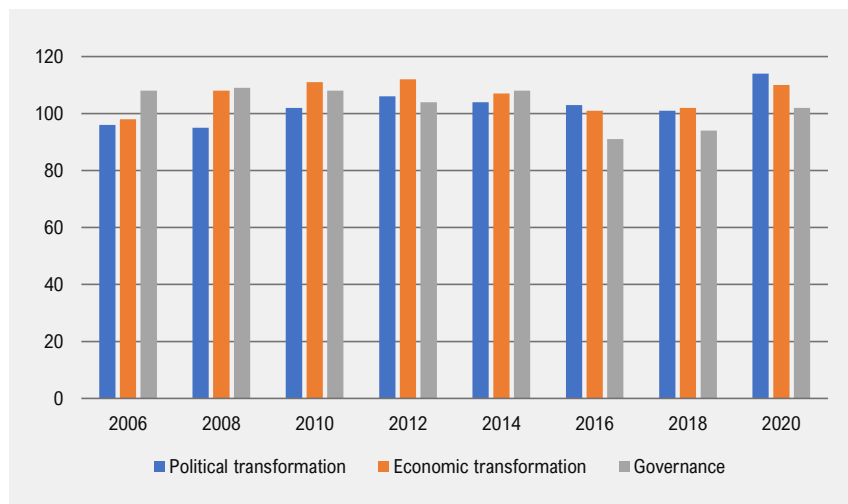
de comunicación libre dificulta, en todo caso, un mayor conocimiento público de los comportamientos corruptos.

- En segundo lugar, son las dimensiones de *Voice and Accountability* y *Regulatory Quality* aquellas en donde Cuba presenta inferiores registros, situándose en cuotas cercanas al decil inferior de la distribución mundial. La primera de estas dimensiones se relaciona con la capacidad que tienen los ciudadanos para elegir a sus representantes, dar seguimiento crítico a las decisiones públicas y exigir la correspondiente rendición de cuentas, ámbitos todos ellos en donde el sistema político de Cuba es claramente deficitario. Pero igualmente se revela como pobre la capacidad del Gobierno para una regulación de calidad, definiendo políticas públicas y de regulación del sector privado, que es el ámbito más central para juzgar el proceso de reformas económicas acometidas hasta el momento.
- En tercer lugar, no se aprecia mejora significativa en la posición relativa de Cuba en materia de calidad institucional a lo largo del período considerado. Tres indicadores -*Rule of Law*, *Political Stability* y *Government Effectiveness*- presentan una tendencia levemente alcista, pero que no es estadísticamente significativa. En todo caso, pueden haber contribuido a la mejora de los dos primeros indicadores los procesos de institucionalización de los marcos normativos vigentes, incluido el reciente cambio constitucional, y la estabilidad con la que se produjeron los relevos en los cuadros directivos del gobierno. Por su parte, la tercera dimensión mencionada alude a la calidad en la prestación de servicios públicos, que efectivamente experimentó una muy leve mejora respecto a los niveles vigentes en la década de los noventa, durante el período especial. En todo caso, conviene reiterar que el leve ascenso que se percibe en los datos no alcanza el nivel de significación estadística.
- Por último, el resto de las dimensiones o no mejora o, incluso, empeora (como es el caso del *Control of Corruption*).

En suma, en su conjunto los datos del WGI no evidencian progreso significativo alguno en materia de calidad institucional por parte de Cuba a lo largo del período en que se despliega el proceso de reformas.

Similar imagen la proporciona otro de los indicadores de calidad institucional mejor fundamentado, que es el *Bertelsmann Transformation Index* (BTI). Como es sabido, en esta ocasión lo que se mide es la capacidad de las instituciones para afrontar los desafíos que se plantean en tres ámbitos concretos: el político, el económico y el de la gobernanza. La recogida de información es, en este caso, bienal, pero el marco temporal de datos disponible es suficiente para percibir si ha habido avances que puedan detectarse en el caso cubano. El gráfico 2 ofrece el ranking que ocupa Cuba entre los 137 países para los que existen datos en cada uno de los años y en cada una de las dimensiones consideradas.

**Gráfico 2. Calidad institucional de Cuba de acuerdo al *Bertelsmann Transformation Index***



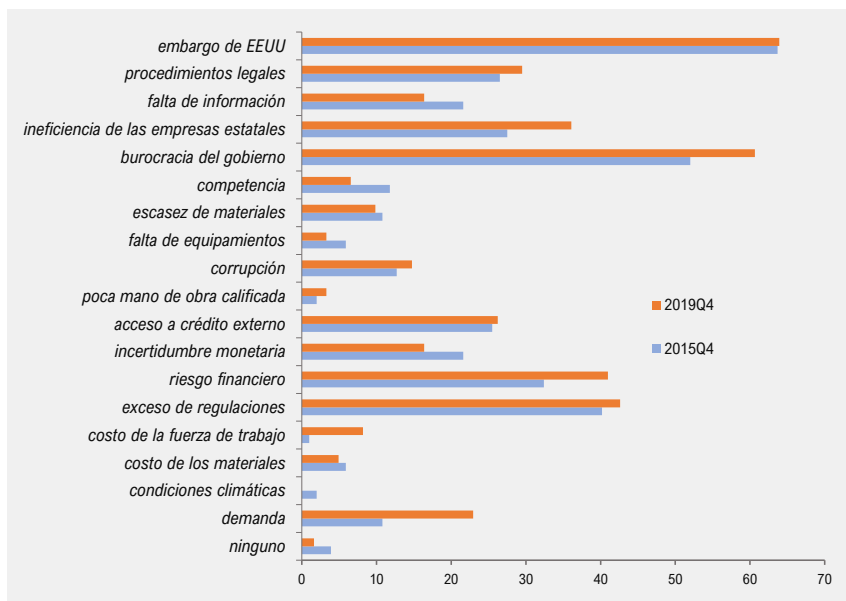
También aquí es posible extraer dos conclusiones de carácter general:

- En primer lugar, es en materia de *Governance* donde Cuba obtiene sus mejores registros, si bien las diferencias con las otras dos dimensiones (*Political Transformation* y *Economic Transformation*) son relativamente menores. En todos los casos, Cuba se sitúa en la frontera entre el cuarto y el quinto quintil en la distribución de los países por niveles de calidad institucional.
- En segundo lugar, si se contempla el conjunto del período, en los tres indicadores se ha producido un retroceso en la posición relativa de Cuba. Aunque la senda no ha sido lineal, los datos revelarían que, a escala internacional, Cuba parecería estar mejor situada en 2006 que en 2020, aunque necesariamente este juicio debe ser tomado con cautela dado el carácter imperfecto de alguno de los indicadores. Lo que, en todo caso, parece confirmarse es que no ha habido progreso alguno que dejase su huella en el marco institucional de Cuba, a juzgar por este indicador.

Por lo que se refiere a la *Business Confidence Survey*, se trata de una encuesta que elabora Cuba Standard desde 2015 a una muestra trimestral de alrededor de 100 empresarios vinculados al mercado cubano. Una de las preguntas de la encuesta se refiere a los principales obstáculos que enfrentan los empresarios para crear o expandir sus negocios en el mercado cubano. En un lapso de cuatro años

los principales obstáculos se repiten. En primer lugar, cerca de un 64% señala al embargo del gobierno de los Estados Unidos; un porcentaje que se mantuvo invariable a pesar de que contempla el período de las flexibilizaciones bajo la administración Obama y el más reciente endurecimiento bajo la presidencia de Donald Trump. En ambos casos los empresarios percibieron la política de Estados Unidos hacia Cuba como el principal factor restrictivo, relativo al resto, reflejando las contantes prohibiciones sobre inversión y comercio que por décadas han conformado el núcleo del embargo, y que no se han modificado en su esencia.

### Gráfico 3. ¿Qué factores están obstaculizando la posibilidad de crear/expandir negocios en/con Cuba?



Fuente: Cuba Standard Business Confidence Survey

Además de llamar la atención sobre la enorme restricción externa que efectivamente representa el embargo para una normal inserción internacional y desarrollo de proyectos en la isla, los encuestados también destacaron factores internos y algunos con un marcado componente institucional. La burocracia del gobierno cubano, el exceso de regulaciones, la ineficiencia de las empresas estatales y los procedimientos legales fueron reiteradamente señalados como obstáculos importantes por parte de los encuestados. La suma de estos cuatro duplicaría la



importancia del embargo, y lo más notable es que en estos cinco años, a pesar de que se intenta avanzar en un proceso de reformas, todos estos obstáculos presentan retrocesos, según la percepción de los encuestados. En un tercer bloque de obstáculos se distinguen los factores monetarios, financieros y crediticios, los cuales se asociarían a la permanencia de la dualidad monetaria y cambiaria, y a la incertidumbre financiera que proviene de todo el marco regulatorio e institucional, y que también se podría vincular al manejo de las políticas macroeconómicas y a la errática administración de la deuda externa.

Pese a que ninguna de las tres métricas que referimos en esta sección está libre de objeción, la coincidencia de las señales otorga mayor confianza a la conclusión obtenida: todo parece indicar que la mejora institucional promovida por el proceso de reformas en Cuba es virtualmente marginal.

La conclusión formulada respalda la propuesta de Alonso (2020) de entender Cuba como un ejemplo del modelo de cambio caracterizado por la “viscosidad institucional” (*stickiness of institutions*). Se acogen bajo este modelo aquellos casos en los que la inercia institucional es tan poderosa que los cambios son ocasionales en el tiempo y muy graduales en su alcance<sup>3</sup>. La consecuencia es que el cambio institucional es apenas perceptible, generándose una disonancia entre la rigidez de los marcos institucionales formales y la fluidez de las instituciones informales, activadas por una sociedad cambiante y una realidad que está en acelerada mutación (Alonso y Vidal, 2020). La pregunta pertinente es, entonces, qué factores explican la resistencia al cambio institucional en Cuba. Empezaremos señalando la dificultad de la tarea para posteriormente aludir a la economía política del proceso de cambio.

### 3 Factores explicativos de la inercia institucional

El marco institucional de cualquier país está compuesto tanto de instituciones formales como de instituciones informales: mientras las primeras se expresan a través de reglas explícitas o leyes, que son públicamente conocidas y llevan aparejado un sistema exógeno de sanción para garantizar su cumplimiento (*enforcement*), las segundas se asientan en normas, valores, creencias o expectativas, que son en muchos casos tácitas y descansan en sanciones morales (o reputacionales) que propician un proceso endógeno de estímulo a su cumplimiento (*self-enforcement*). Aunque se marque una clara diferencia entre estos

---

3 Esta caracterización se diferencia de otros tres posibles modelos de cambio institucional. A saber: el que vendría inspirado por las “critical junctures”, cuando el cambio es ocasional y radical; el propio del “gradualism”, cuando el cambio es frecuente y gradual; y el “serial replacement” cuando el cambio es frecuente y radical (véase Alonso 2020 y Alonso & Vidal, 2020).

dos tipos de instituciones, lo cierto es que ambas están presentes en toda sociedad, influyéndose mutuamente a través de relaciones complejas de diverso signo.

Para conocer la eficacia del marco institucional es conveniente explorar si la lógica y los objetivos de las instituciones formales y los de las informales son congruentes o no entre sí. En caso de ser congruentes, puede haber un proceso de refuerzo en el cumplimiento de los comportamientos esperables de los agentes, de acuerdo con lo previsto por ambos tipos de instituciones. Digamos que las instituciones informales, cuyo cumplimiento se basa en la disposición voluntaria de los agentes, refuerzan el cumplimiento de las reglas y leyes, más allá de los mecanismos coercitivos que estas arbitren; y, a su vez, el marco formal ayuda a la persistencia de unas normas, valores o expectativas que son propias de la institucionalidad informal existente. Por ejemplo, el mundo de las redes sociales y de las plataformas colaborativas (inicialmente instituciones informales) son congruentes con el funcionamiento de las instituciones de mercado orientadas al comercio (instituciones formales).

Lo contrario sucede cuando la institucionalidad formal y la informal colisionan en su lógica de funcionamiento y en sus respectivos objetivos. En estos casos o bien hay en la práctica una acomodación (o un desplazamiento) de unas normas por otras (con coste para el funcionamiento de ambas) o bien hay un conflicto directo entre ellas, lo que debilita (o impide) el pleno funcionamiento de ambas. Un ejemplo del primer caso lo proporciona la acomodación de las religiones de origen africano (preservadas en la institucionalidad informal) en Cuba o Brasil, en un contexto de dominio formal de la religión católica, considerada como la oficial por el poder colonial: la consecuencia es una hibridación, un sincretismo que enmascara las referencias de una religión bajo la apariencia formal de la otra, sin que ninguna sea completamente fiel a su contenido originario. Un ejemplo del conflicto entre instituciones formales e informales lo proporciona el recurso de las familias en Cuba al abastecimiento en el mercado negro o a través de compras directas a los campesinos: formalmente está prohibido, pero informalmente se considera una práctica asumida. La consecuencia es que la norma formal no se cumple y deja de modular la conducta de los agentes.

La diferencia apuntada entre institucionalidad formal e informal es de interés también para explicar la dinámica del cambio institucional. En principio, se supone que las instituciones formales pueden ser alteradas mediante decisiones deliberadas que se adoptan en un momento dado del tiempo, a través de un proceso centralizado, que tiene su expresión en los órganos con capacidad para elaborar las reglas (como son el gobierno o el parlamento). Las decisiones adoptadas en estos ámbitos son, a su vez, la resultante, a veces incierta, de la capacidad de presión de los diversos grupos de interés afectados por el cambio. Que sea una decisión predominantemente centralizada (de tipo *top-down*) no quie-

re decir que, en su origen, no exista un proceso más descentralizado previo de impugnación o cuestionamiento de las reglas previas que anime el cambio institucional (un proceso de tipo *bottom-up*). De hecho, buena parte de los cambios institucionales son precedidos por el debilitamiento de las reglas que se deriva de una creciente disonancia entre lo que establece la norma y las expectativas de los agentes. En todo caso, lo relevante es que finalmente el cambio se expresa en una decisión centralizada (piénsese, por ejemplo, en la elaboración de una nueva ley).

Por su parte, las instituciones informales evolucionan a través de un proceso descentralizado y disperso, que se prolonga en el tiempo, a través de alteraciones graduales en las percepciones, creencias y expectativas de los agentes. Es un proceso ciego, de respuesta evolutiva de los actores sociales a los cambios continuados de la realidad social. Aunque también en este proceso se puede producir un conflicto entre los intereses de los distintos grupos afectados, no es claro que ninguno de ellos tenga la capacidad de diseñar o controlar el proceso de cambio, por cuanto afecta a valores, creencias y expectativas de los agentes que no son fácilmente manipulables.

Como consecuencia de lo dicho, puede haber una falta de sincronía entre los procesos de cambio de las instituciones formales y de las informales: las primeras están más sujetas a cambios bruscos y a decisiones discrecionales que las segundas. Puede darse así el caso de que una nueva institución formal se enfrente a la inercia de la institucionalidad informal que resulta difícil de cambiar. Un ejemplo de este tipo lo encontramos en las normas de tráfico en algunos países latinoamericanos que, aunque son formalmente equiparables a las existentes en un país desarrollado, se revelan incapaces de modular la conducta de los agentes, que se siguen guiando por normas informales previas. Y, al contrario, puede suceder que los cambios en la institucionalidad informal no encuentren adecuado reflejo en alteraciones consecuentes en el marco formal. Este caso lo ilustra la experiencia cubana: el comportamiento de la sociedad ha cambiado a mayor ritmo de lo que ha cambiado el marco institucional formal.

De hecho, Cuba es un buen ejemplo de una sociedad constituida sobre una gran brecha entre instituciones formales e informales. El marco institucional formal se revela como especialmente rígido y restrictivo, con limitada tendencia al cambio; y frente a él se erige una compleja trama de respuestas institucionales informales creadas por la ciudadanía a través de su permanente búsqueda de soluciones a un entorno que se revela como especialmente adverso. Mientras las instituciones formales se muestran altamente inerciales y viscosas, raramente cambiables (salvo en aspectos menores), el marco informal se presenta como altamente fluido y contingente. Esta vitalidad de la institucionalidad informal es, a la vez, causa y exponente de la limitada capacidad de las instituciones formales para ahormar las conductas colectivas. Sería necesario acompañar en mayor

medida el cambio de las instituciones formales con las modificaciones que se producen en las expectativas de los agentes, tal como refleja la institucionalidad informal.

Ahora bien, avanzar en ese proceso no es una tarea sencilla. El cambio institucional en este campo se enfrenta, cuando menos, a cuatro tipos de problemas:

- En primer lugar, para alentar el cambio institucional es necesario no solo identificar correctamente el fallo institucional que se quiere corregir, sino también atinar con el arreglo institucional alternativo que puede superar la deficiencia detectada. A veces se identifica el fallo, pero se desconoce cuál debiera ser la alternativa técnica a aplicar; o esa alternativa puede aparecer asociada a potenciales costes o incertidumbres que pueden ser mayores que los generados por el fallo institucional que se pretende corregir. En el caso de Cuba este problema es relevante por cuanto, aunque se reconozcan los fallos del modelo económico heredado, se perciben (quizá sobredimensionados) los costes asociados a los marcos institucionales alternativos.
- En segundo lugar, incluso si se dispone de una alternativa clara, para promover el cambio institucional es necesario superar la inercia del marco institucional preexistente. Todo cambio es costoso y en este caso la inercia viene fortalecida por tres factores que son característicos de las instituciones: i) en primer lugar, las interdependencias entre las instituciones, de modo que el funcionamiento de una depende de la eficacia de muchas otras con las que está relacionada, lo que dificulta el cambio; ii) en segundo lugar, por la densa red (explícita o implícita) de compromisos sociales y expectativas de los agentes en los que descansa toda institución, que es difícil de alterar; y iii) por último, por la objetivación de valores, expectativas y creencias que toda institución genera y que dan lugar a realidades resistentes al cambio (Scott, 2008).
- En tercer lugar, y más allá de la inercia frente al cambio, toda reforma institucional tiene implicaciones redistributivas que es necesario considerar. Toda institución articula unas relaciones jerárquicas, que se expresan en la distribución de los recursos, la voz y el poder que pueden verse alteradas como consecuencia del cambio (Knight 1992). Éste genera, por tanto, ganadores y perdedores: es razonable suponer que los que se conciben como perdedores ofrezcan resistencia al cambio. La economía política del cambio institucional es, pues, clave para entender la viabilidad de la reforma.
- Por último, aunque se disponga de una alternativa institucional que se supone aceptable, se venza la inercia al cambio y se superen las resistencias de los sectores reacios, queda todavía la necesidad de hacer que las nuevas reglas lleguen a los ciudadanos y éstos las interioricen en su comportamiento. Es importante, por tanto, realizar una tarea de justificación del cambio y de disem-

inación de las reglas y valores asociados al nuevo arreglo institucional. Todo ello sugiere que existe un alto coste fijo en el diseño e implantación de una nueva institución, aunque el coste marginal de su funcionamiento (una vez creada la institución) sea bajo. Este hecho otorga rendimientos crecientes al marco institucional existente y conspira contra la creación de nuevas instituciones.

Los factores antes mencionados ayudan a entender las dificultades del cambio institucional y explican por qué, con frecuencia, es más fácil que las (malas) instituciones se mantengan en el tiempo a que se creen nuevas (y mejores instituciones). Uno de los factores que dificultan el cambio institucional alude a la economía política de los intereses en juego. ¿Cuáles son en Cuba los intereses afectados por la reforma?

#### 4 La economía política de la reforma

El grado de éxito de cualquier reforma está crucialmente condicionado por el modo en que los responsables políticos gestionan el conflicto de intereses de los sectores afectados por los cambios. No tener en cuenta este aspecto puede hacer que los sectores opuestos a la reforma terminen por bloquear los cambios. Por ello, el objetivo debiera ser ampliar el espacio de los favorables al cambio, disipar el miedo de los dubitativos o la resistencia de los que imaginan que pueden ser afectados negativamente y compensar a parte de los perdedores, de modo que se reduzca el espacio de los que irreduciblemente están en contra.

Para entender las resistencias a los cambios, conviene señalar que en este ámbito las pérdidas relativas pueden ser tan o más importantes que las pérdidas absolutas. Esto es, incluso en el caso de que las reformas provocasen una elevación del nivel de vida del conjunto de los sectores, algunos de ellos podrían resistirse al cambio si consideran que su posición relativa (en relación con el resto de sectores) sufre un retroceso. Este planteamiento es importante, porque probablemente la reforma económica en Cuba pueda llevar al país a una mejora del nivel de bienestar agregado, al menos a medio plazo, suficiente como para compensar a los sectores potencialmente perjudicados, sin que nadie saliese perdiendo. Aun así, puede haber sectores que se opongan a la reforma, al pensar que su posición en la jerarquía social (de ingresos o poder) puede verse deteriorada.

Pues bien, en el caso de Cuba hay dos grandes sectores con capacidad para orientar e impulsar el proceso de reformas: los burócratas del Partido Comunista de Cuba (PCC), por una parte, y los oficiales de las Fuerzas Armadas Revolucionarias (FAR), por la otra. Es de estos dos grandes agregados de donde procede la mayor parte de quienes han nutrido tradicionalmente los niveles elevados de la

administración en Cuba y han ocupado los cargos con capacidad efectiva de decisión. Aunque por razones distintas, ambos sectores se muestran, sin embargo, reacios a respaldar activamente la reforma.

Los burócratas del PCC han mostrado tradicionalmente muy limitado entusiasmo con el proceso de reformas en Cuba, lo cual es acorde con el hecho de que es uno de los sectores que más puede perder con los cambios. El brazo del Partido se extiende hasta la Asamblea Nacional, ya que controla el proceso de nominación de candidatos a diputados, en un sistema electoral que no permite elegir entre distintas opciones, sino que está instrumentado para que los ciudadanos refrenden una lista de nominados cuidadosamente seleccionada desde la “política de cuadros” del Partido. Pues bien, la Asamblea Nacional ha sido un foco visible de resistencia a las transformaciones en el segundo término de la presidencia de Raúl Castro, en enfrentamientos abiertos contra Marino Murillo, presidente de la Comisión de Implementación de los Lineamientos (reformas).

La “política de cuadros” del Partido también es determinante en la selección de los principales cargos en los ministerios, oficinas gubernamentales e incluso en las empresas estatales de mayor rango. La política de cuadros, junto al control sobre la prensa, han constituido las principales herramientas empleadas por el Partido para maniatar el proceso de reformas. En momentos de mayores choques con el gobierno de los Estados Unidos, este grupo ha empleado su control de los medios de comunicación para expandir la retórica de unidad y memoria de las luchas revolucionarias, donde cualquier intento de apertura se muestra como una posible debilidad en este decisivo enfrentamiento.

Claramente, el poder de este grupo depende de que las decisiones más centrales sobre la vida económica en Cuba se sigan tomando en estructuras jerárquicas, a través de procesos administrativos relativamente centralizados. Dado el tamaño del Estado, su control sobre la vida ciudadana y la limitada rendición de cuentas de la gestión pública, el espacio para las actividades de búsqueda de renta (*rent seeking*) y el ejercicio discrecional del poder es muy dilatado para estos sectores. La escasa o nula transparencia con que operan las instituciones estatales les protege del escrutinio público. Otorgar un mayor espacio al mercado, al funcionamiento automático de los incentivos y los precios y a la decisión autónoma de los agentes económicos, es una forma clara de limitar la discrecionalidad y el poder de este grupo de interés. No es extraño, por tanto, que ellos traten de mantener sustancialmente inamovibles las rígidas estructuras de los procesos de decisión, defendiendo la planificación como la mejor vía para preservar su control sobre los procesos políticos y económicos en el país.

Es más, este sector sabe que si la reforma económica condujese a cambios en el marco político (a través de una transición democrática), ellos serían uno de los principales sectores afectados, por cuanto pasarían a perder el monopolio del po-

der político que hasta ahora han venido disfrutando. Así pues, este grupo social es particularmente relictante a las reformas, aceptando solo aquellas que perciben como obligadas para evitar males mayores. Su posición aparece inspirada por la doctrina defendida históricamente por Fidel Castro, que consideraba las reformas como concesiones inevitables, aunque reversibles, frente a un contexto adverso para garantizar la supervivencia del régimen: una suerte de doctrina *Lampedusiana* de la reforma.

Como es obvio, los burócratas eluden justificar sus resistencias al cambio con los argumentos aquí ofrecidos. Más bien las sustentan en la defensa de los intereses de aquellos sectores sociales más débiles que puedan ser afectados por la reforma (jubilados o perceptores de subsidios), en la sobredimensión de los costes y problemas potencialmente asociados a los cambios y en la defensa numantina de las esencias del régimen, evitando que las reformas abran fisuras que puedan ser aprovechadas por “el enemigo”. Todo ello otorga a su posición un aura más noble y admisible por parte de la ciudadanía.

Por su parte, los oficiales de las FAR, si bien son igualmente relictantes a cambios más comprehensivos y radicales, han mostrado una posición relativamente más favorable a avanzar gradualmente en el proceso de reforma. Hay dos rasgos que distingue la posición de este grupo respecto a los burócratas del PCC. En primer lugar, la subsistencia de los oficiales de las FAR como grupo social privilegiado no depende de que se preserven las estructuras y los procesos de decisión centralizada que han venido caracterizando a la economía cubana hasta el presente. En cualquier circunstancia futura para Cuba, las Fuerzas Armadas seguirán siendo un grupo relevante en la estructura del Estado. El prestigio y la funcionalidad social de los militares, de hecho, se pueden mantener relativamente incólumes, aunque se avance en el proceso de reformas o se acometa una transición democrática. Por ello, su resistencia a las reformas es menor que la de los burócratas del PCC.

Un segundo factor que los hace más permeables a las reformas es que las FAR gozan de un importante poder económico en Cuba y han acumulado a lo largo del tiempo una nada despreciable experiencia en el ámbito de la gestión empresarial. Es más, muchas de las reformas microeconómicas adoptadas por los gobiernos en las últimas tres décadas orientadas a mejorar la productividad de las empresas, habían sido primeramente aplicadas en las empresas estatales controladas por las Fuerzas Armadas. Así pues, en el seno de este grupo hay especialistas que tienen una idea precisa de los cambios que habría que acometer para mejorar los niveles de eficiencia y competitividad del aparato productivo. Una observación que concuerda con el hecho de que el Primer Ministro y una parte de los ministros del área económica de los gobiernos recientes procedan de este grupo.

Ahora bien, no todo son factores positivos, este grupo tiene también dos importantes limitaciones. En primer lugar, si bien acumulan experiencia en el ámbito de la gestión microeconómica, no cabe decir lo mismo del campo macroeconómico (diseño de las políticas referidas a materia fiscal, monetaria, financiera o del tipo de cambio) que son, sin embargo, claves para el diseño de las reformas en Cuba. Es más, los militares suelen tener una visión en exceso “ingenieril” del proceso económico, que está más atenta al proceso material de producción que a su traducción en términos de eficiencia de mercado. Esa visión puede ser útil para el diseño de algunas reformas microeconómicas, pero se puede tornar contraproducente para enfocar las reformas macroeconómicas.

Una segunda limitación deriva de los condicionantes que imponga el poder económico de las FAR: es decir, de la percepción que los militares tengan acerca del impacto que las reformas puedan tener sobre el aparato económico bajo su control. Como se ha señalado, las FAR participan, directa o indirectamente, en cerca de 800 empresas de diferentes sectores (azúcar, turismo, industrias básicas, finanzas, construcción y servicios a las empresas). De hecho, bajo su control está el grupo empresarial GAESA, que es el principal operador turístico en la isla, con 57 hoteles y una capacidad de control de cerca del 70% del comercio al por menor. En el seno de este grupo se encuentran alguna de las empresas más competitivas de Cuba, que podrían verse beneficiadas por la reforma. Pero, también la reforma puede minar la posición monopolística que el grupo tiene en diversos mercados. Este juego de factores contradictorios puede afectar a la posición de las FAR frente a la reforma.

Por su parte, los dos grupos con una disposición más favorable a la reforma son el sector académico (profesores universitarios e investigadores) y el heterogéneo grupo de los gestores de negocios privados y cooperativas en Cuba. El primero de estos grupos tiene un mayor conocimiento técnico de los cambios que sería requerido hacer en Cuba, conocen el funcionamiento de otras economías que les sirven de referencia y es uno de los sectores cuya posición se podría ver mejorada en un contexto de una economía abierta al mercado. Todo ello les hace más favorables, en general, al proceso de reformas.

Por su parte, los gestores del sector privado conocen los problemas a los que se enfrenta su día a día y las potencialidades que se podrían aprovechar caso de que se alterase el marco regulatorio y de incentivos en Cuba. Aunque el grupo es muy heterogéneo, hay un importante sector y de población joven que respaldaría un avance más decidido en el proceso de reformas.

Aunque en el seno de estos dos grupos se encuentran los sectores sociales más claramente favorables a las reformas, conviene subrayar que ninguno de ellos goza de poder efectivo para condicionar los procesos de reforma en Cuba.



Por último, ¿qué sucede con la población? ¿cuál es su actitud respecto a la reforma? Es difícil contestar a esta pregunta de manera fundada en un contexto en el que no hay condiciones para que la ciudadanía exprese libremente su opinión y ejerza su presión organizada frente a los poderes públicos, donde no existen medios libres de prensa que circulen abiertamente y se carece de encuestas fiables de opinión que pulsen el sentir ciudadano. La simple interlocución con sectores de la población sugiere que existe un amplio sector de la población que desea que el proceso de reformas se acelere y adquiera mayor entidad; pero, también hay sectores que observan con recelo el proceso de cambio, bien por sentirse potenciales perdedores o bien por el simple miedo a la incertidumbre; y, en fin, no faltan quienes, tras acumular expectativas frustradas a lo largo de los años, se sienten cansados y escépticos frente a cualquier anuncio de cambio.

Sin duda, las mayores resistencias se localizan en aquellos sectores que pueden verse afectados negativamente por el redimensionamiento del Estado que necesariamente debe llevar aparejado el proceso de reforma. La reducción de las tareas y el gasto del Estado puede afectar negativamente, de forma muy central, a los empleados públicos y a los sectores de la población que dependen de los subsidios (de forma muy importante, la población jubilada). Son sectores cuyas rentas han sido notablemente castigadas durante los años de crisis en Cuba. De hecho, la brecha en las retribuciones de los funcionarios respecto a las existentes en el sector privado se ha venido ampliando en el tiempo, hasta situarse en cerca de 10 veces por debajo. Lo mismo sucede con la población jubilada, que ha visto una continuada reducción en términos reales de sus pensiones.

Para evitar que estos sectores respalden las posiciones contrarias a la reforma, se necesitaría una política activa de compromisos por parte de los poderes públicos, en el sentido de ahondar en la reforma fiscal, para ampliar la capacidad recaudatoria, favorecer las transferencias de empleo desde el sector público hacia un sector privado dinamizado y definir una política social que proteja las rentas en condiciones de mayor vulnerabilidad. En ninguno de estos ámbitos se ha avanzado lo suficiente como para enjugar los miedos de estos sectores potencialmente afectados.

Ahora bien, la actitud frente a la reforma aparece condicionada no solo por el saldo de los efectos esperables para cada sector, sino también por el clima de los valores, creencias y expectativas de la población afectada. Sin intenciones de exagerar el aislamiento de la sociedad cubana, ni desvalorizar su capacidad crítica, es razonable suponer que existen sesgos contrarios a la reforma, dada la existencia de una prensa que se ha mantenido bajo control partidista, el muy bajo acceso a internet, las restricciones para viajar libremente y todo un sistema comunicativo y educativo que ha promovido una ideología que potencia el nacionalismo y desvaloriza todo aquello que sale de la frontera del Estado. La

eficacia del “trabajo político ideológico” del PCC, ejecutado por décadas, se convierte en un bumerán en contra del cambio de mentalidad que se requiere ahora para activar el respaldo a la reforma y, con él, las bases cognitivas para el cambio institucional.

Por lo que se refiere al estado de opinión de la ciudadanía, lo que se percibe es una brecha intergeneracional, que parece agrandarse en el tiempo. En los sectores de mayor edad están todavía presentes algunos de los valores que el sistema ha cultivado a lo largo de los años. Valores que remiten a una sociedad caracterizada por la presencia omnímoda de un Estado paternalista, que organiza, disciplina y protege a la población, que provee servicios, empleo y subsidios, pero que se abstiene de someterse al control de la ciudadanía y a la rendición de cuentas pública de sus acciones. Los limitados canales para la transmisión de la voz y representación de la ciudadanía y el absoluto control de los medios de producción por parte del Estado alimentan una relación de pasividad y dependencia por parte de la ciudadanía, lo que debilita su capacidad para impulsar el cambio. En una parte de los ciudadanos de este colectivo todavía subsiste el ideal de los “años ochenta”, y la aspiración de regresar a los niveles de vida de aquella etapa, sin necesidad de hacer grandes cambios en el sistema.

Es claro que estas percepciones no son compartidas por los sectores más jóvenes de la población, que parecen mucho más abiertos a las posibilidades de reforma. Este sector ha estado menos influido por la labor adoctrinadora del régimen, no ha conocido sus “momentos dorados”: de hecho, para muchos de ellos, el marco de su experiencia vital lo proporciona el escenario de continuas carencias que inaugura el “período especial”. A cambio, son los jóvenes los más abiertos al uso de los nuevos medios de comunicación (en particular, internet), accediendo a visiones y opiniones distintas sobre los problemas a lo que se enfrenta Cuba. Es el sector que de forma más clara desafía los mensajes oficiales y el recurso a la continua dilación de la reforma.

La gradualidad y ralentización de los cambios es una de las vías por la que las autoridades han optado para mantener bajo control la reforma y aminorar las resistencias al proceso. Se trata de un recurso comprensible, pero cada vez menos eficaz. Contra el recurso a este proceso conspira el progresivo agravamiento de las condiciones económicas en Cuba, la ampliación de los déficits sociales acumulados en el tiempo y el cansancio de una población que ha visto continuamente diferido el acceso a una senda continuada de progreso. Es más, la gradualidad de los cambios ha permitido que los sectores más reacios a la reforma hayan fortalecido sus posiciones, como se percibe por la atenuación del impulso reformador de la primera legislatura de Raúl Castro.

Por estas razones, sería más razonable que la ampliación de los apoyos al cambio se produzca a través del logro de éxitos parciales en el corto plazo, que

permitan mejoras parciales en las condiciones de vida de la población. A partir del 2021 se abre esta posibilidad con la puesta en marcha de unas reformas que apuntan a corregir una de las distorsiones más centrales del sistema económico cubano (el tipo de cambio) y que pueden, si se mantiene la tensión reformadora, alimentar un proceso continuado de cambios derivados. El ajuste monetario y cambiario tiene como factores diferenciadores la intensidad (corrección en más de veinte veces de la tasa de cambio) y la mayor integralidad de los cambios, pues implica el reordenamiento de los valores absolutos y relativos de los salarios, pensiones, jubilaciones, subsidios, costos y precios de los bienes finales.

Que la oportunidad que se abre con estos anuncios finalmente se aproveche de forma plena depende de dos condicionantes. En primer lugar, depende de que se mantenga el impulso reformador para dar pasos sucesivos que permitan otorgar a la reforma los rasgos de integralidad y coherencia de los que hasta ahora ha carecido. En segundo lugar, el éxito del proceso depende de que se logren superar las condiciones adversas del contexto económico en el que se emprenden estos cambios. Pues, en efecto, este nuevo episodio de reforma se hace en un entorno macroeconómico altamente deprimido y desequilibrado, sin reservas internacionales acumuladas y con escasa capacidad de endeudamiento adicional por parte del Estado, lo que limita los recursos disponibles para afrontar las disrupciones financieras de corto plazo que, sin duda, se van a producir. El acceso a la financiación internacional en condiciones adecuadas se antoja un factor crucial para llevar adelante con éxito las reformas. El logro de un balance económico positivo que facilite el proceso dependerá, por otra parte, de la capacidad que tenga la economía para rentabilizar el recurso a una tasa de cambio real más adecuada. Las correcciones de precios relativos ofrecen mayor transparencia a las finanzas empresariales y fiscales, con el potencial de mejorar la asignación de recursos y dinamizar el sector exportador y los encadenamientos productivos. El trabajo por cuenta propia, la microempresa y las cooperativas, parecerían ser importantes candidatos para acelerar las respuestas al nuevo entorno monetario y cambiario, y lograr de ese modo resultados visibles en el corto y mediano plazo. A diferencia de la gran empresa, este es un sector con gran flexibilidad para adaptarse a un nuevo marco de incentivos y el que está más capacitado para vencer la inercia de la burocracia.

## 5 Consideraciones finales

En los últimos tiempos se ha producido un deterioro de las bases sobre las que se asienta la institucionalidad cubana. En particular, parece haberse roto el contrato intertemporal implícito en el que esas instituciones descansaban, generando una desafección por parte de sectores jóvenes de la población que parecen demandar

cambios más radicales de los hasta ahora acometidos. Es el sector más proclive a apoyar la reforma, si bien su capacidad de agencia se ve condicionada por el recurso a la emigración como alternativa a su malestar. La “salida” individual como respuesta, ante la imposible “lealtad” a un marco institucional manifiestamente ineficiente y la difícil construcción de “voz” colectiva para alentar el cambio.

La incapacidad de recuperar el valor de los salarios reales después de transcurridos más de treinta años de la caída del campo socialista y el deterioro gradual de los servicios de salud y educación –pilares en los que se sostenía la legitimidad de las instituciones revolucionarias– contribuyen a alentar el descontento; y la ausencia de canales institucionalizados para la voz y la reclamación conduce a la frustración colectiva o a la búsqueda de salidas individuales (emigración). Las transformaciones cambiarias y en la matriz de ingresos y subsidios que comienzan en 2021 son fundamentales para darle un giro al salario real, a las inequidades acumuladas y para modular las tendencias migratorias. Para que esta nueva etapa de las reformas no tenga el mismo destino que las anteriores, se requiere corregir las indefiniciones sobre la meta a la que se quiere conducir la economía y la parcialidad y fragmentación con que se han abordado las terapias de cambio anteriores, acompañando ese proceso de un cambio de la institucionalidad formal, para adaptarla al nuevo marco económico y social.

Lo que Cuba ha vivido hasta el momento ha sido un lento y fragmentado proceso de reforma económica, acompañado de un mínimo cambio institucional. Esa rigidez institucional no se corresponde, sin embargo, con el cambio acelerado que se está produciendo en las formas de vida, en los valores y en las expectativas de la población, que tiene su traducción en una institucionalidad informal vigorosa y fluida. Se conforma así Cuba como un exponente del modelo de cambio institucional caracterizado por la inercia y viscosidad de las instituciones formales, que entran en conflicto creciente con la cambiante institucionalidad informal. El resultado es que las primeras van perdiendo parte de su credibilidad y de su eficacia para ahormar la conducta colectiva. Recuperar la congruencia entre ambos marcos institucionales requeriría avanzar en la reforma de las instituciones formales en Cuba.

Ese objetivo parece encontrar el más activo respaldo entre la juventud, la academia o los gerentes del sector privado, que son los menos condicionados por el discurso oficial. No obstante, la lógica burocrática del sistema, con procesos de decisión jerárquicamente definidos, hace que la demanda de estos sectores tenga limitado peso político. Es difícil pensar en una lógica espontánea surgida de la sociedad para alentar el cambio institucional, habida cuenta del limitado espacio existente para la deliberación democrática y la presión social. En este escenario, los cambios institucionales son posibles, pero limitados a los requerimientos de aquellos sectores que dominan las estructuras de decisión.

En este último ámbito, los dos grupos con mayor presencia en las estructuras de poder -la burocracia del PCC y la oficialidad de las FAR- se han mostrado, aunque con diferenciados matices, poco proclives a cambios más comprehensivos y radicales en la configuración de la economía cubana. Sin embargo, el agravamiento de la situación económica a partir de la crisis venezolana y los impactos de la Covid-19 y el enrarecimiento de la vida social parecen haber inspirado a determinados sectores en las élites políticas a imprimir un ritmo más acelerado y un alcance más ambicioso a las reformas. El cambio de signo en la política estadounidense si bien no garantiza un nuevo ritmo de transformaciones, sí aportaría importantes grados de libertad a su favor. Nada asegura que este nuevo impulso reformador se mantenga en el tiempo y se realice de forma plena, pero la posibilidad de ese cambio integral es hoy más elevada.

## Referencias

- ALONSO, JOSÉ ANTONIO (2020): “Is there an institutional trap in MICs” in: J. A. ALONSO and JOSÉ ANTONIO OCAMPO (eds.), *Trapped in the Middle? Development Challenges in MICs*, Oxford University Press.
- ALONSO, JOSÉ ANTONIO y VIDAL, PAVEL (2021): Why is Cuba’s economic reform progressing so slowly?”, Red Jean Monnet (próxima publicación).
- Bertelsmann Transformation Index. Disponible en: <https://www.bti-project.org/en/home.html?&cb=00000> Consultado el 23 de agosto de 2020.
- Cuba Standard Business Confidence Survey. Disponible en: <https://www.cubastandard.com/cuba-standard-business-confidence-survey/>. Consultado el 22 de julio de 2020.
- El Plan nacional de desarrollo económico y social 2030 de Cuba. Disponible en: [https://www.oneplanetnetwork.org/sites/default/files/cuba\\_plan\\_nacional\\_de\\_desarrollo\\_economico\\_y\\_social\\_hasta\\_2030\\_page\\_14.pdf](https://www.oneplanetnetwork.org/sites/default/files/cuba_plan_nacional_de_desarrollo_economico_y_social_hasta_2030_page_14.pdf). Consultado el 22 de julio de 2020.
- SCOTT, WILLIAM RICHARD (2008): *Institutions and organizations. Ideas and interest*, London, Sage Publications.
- KAUFMANN, DANIEL, KRAAY, AART y MASTRUZZI, MASSIMO (2010): The Worldwide Governance Indicators Methodology and Analytical Issues; Policy Research Working Paper 5430, World Bank.
- KNIGHT, JACK (1992), *Institutions and Social Conflict*, (Cambridge: Cambridge University Press).
- La Conceptualización del modelo económico y social cubano de desarrollo socialista. Disponible en: [https://www.oneplanetnetwork.org/sites/default/files/cuba\\_plan\\_nacional\\_de\\_desarrollo\\_economico\\_y\\_social\\_hasta\\_2030\\_page\\_14.pdf](https://www.oneplanetnetwork.org/sites/default/files/cuba_plan_nacional_de_desarrollo_economico_y_social_hasta_2030_page_14.pdf). Consultado el 22 de julio de 2020.
- Los lineamientos de política económica y social del partido y la revolución para el período 2016-2021. Disponible en: <https://www.oneplanetnetwork.org/sites/>

default/files/cuba\_plan\_nacional\_de\_desarrollo\_economico\_y\_social\_hasta\_2030\_page\_14.pdf. Consultado el 22 de julio de 2020.

MALITO, DEBORA VALENTINA, UMBACH, GABY y BHUTA, NEHAL (2018): *The Palgrave Handbook of Indicators in Global Governance*. London: Palgrave Macmillan.

WWI del Banco Mundial. Disponible en: <https://info.worldbank.org/governance/wgi/>. Consultado el 22 de julio de 2020.

**José Antonio Alonso.** Catedrático de Economía Aplicada en la Universidad Complutense de Madrid. Ha sido miembro del Comité de Políticas de Desarrollo de las Naciones Unidas (2007–2018), del Comité Consultiva Europeo de la Fundación Bill y Melinda Gates (2012–2014) y del *High Level Group of Wise Persons on the European financial architecture for development* (2019). Entre sus últimos libros están: *Trapped in the Middle?: Developmental Challenges for Middle-Income Countries*, Oxford University Press (editado con J.A. Ocampo); *Global Governance and Rules for the Post 2015 Era*, Bloomsbury Academy, (editado con J. A. Ocampo); y *El nuevo rostro de la cooperación internacional para el desarrollo. Actores y modalidades emergentes*, Ed. Catarata (con P. Aguirre y G. Santander). ORCID: 0000-0001-7684-9658

**Pavel Vidal Alejandro.** Profesor asociado del Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Javeriana de Cali. Doctor en Ciencias Económicas de la Universidad de La Habana. Ha sido investigador invitado en la Universidad de Columbia, Universidad de Harvard, Universidad Complutense de Madrid, Universidad de Oslo y en el *Institute of Developing Economies JETRO (Japan External Trade Organization)*. Consultor del Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, PNUD, Banco de la República de Colombia, Brookings Institution y Atlantic Council. ORCID: 0000-0001-8278-3122

*Marcel Kunzmann*

## **“Ni plan ni mercado”. Problemas y coherencia del enfoque de reforma gradualista**

### **1 Introducción: Leer a Kornai en La Habana**

Para la sorpresa de muchos observadores, la Cuba socialista tardó más de 15 años y tuvo que realizar múltiples experimentos y revisiones “sobre la marcha” de premisas básicas hasta poder ejecutar, al fin, su primer plan quinquenal para el período 1976–1980, con técnicas de planificación al estilo soviético. Aquello que el economista húngaro János Kornai definió como la “forma madura” del sistema socialista clásico, se convirtió, finalmente, en una realidad en Cuba. El análisis exhaustivo de la economía socialista realizado por Kornai no solo nos brinda una serie de categorías útiles a la hora de evaluar el modelo cubano, sino que también arroja una nueva luz al debate abierto sobre las perspectivas de reformas económicas en Cuba y aporta nuevas reflexiones a las crecientes contradicciones que ponen en duda la coherencia del enfoque gradualista actual.

Bajo la “economía de penuria”, término acuñado por Kornai en 1980, este identificó una variedad de conceptos, como la restricción presupuestaria blanda o el papel de las relaciones verticales en la planificación, que permitían explicar las causas más profundas de problemas ampliamente conocidos en los países socialistas, como el exceso de demanda de ciertos bienes, la baja calidad y los problemas generales de eficiencia del sistema económico. En su obra “The Socialist System”, publicada en 1992, Kornai presentó su postulado más exhaustivo sobre la función del socialismo clásico y las alteraciones perpetradas en la era posterior a Stalin. Sin embargo, ¿cuáles son las principales líneas de análisis de Kornai y cómo encajan con el modelo Cubano actual?

En “The Socialist System”, Kornai analizó los rasgos comunes de todas las sociedades del “socialismo real”, de Moscú a La Habana, que “a pesar de que sus sistemas actuales difieran en muchos detalles, todos son miembros de una clase más amplia y claramente identificable de sistemas sociales-políticos-económicos” (Kornai, 1992: 5). De la misma manera en que Marx había procedido a analizar el capitalismo 100 años antes, Kornai quiso identificar las “propiedades y [...] leyes del movimiento” de estas sociedades (Kornai y Bossányi, 1990: 315).

Su análisis parte del rol del partido comunista – que en Cuba no se constituyó hasta 1965 – cinco años después de declararse el “carácter socialista de la Revolución”<sup>1</sup>. El Partido Comunista, en tanto que “vanguardia organizada de la nación”, ostenta el papel político líder y constituye, por ende, la esencia política del sistema socialista. Se estructura según los principios del centralismo democrático y un alto grado de interrelación con el Estado y sus ramificaciones, de modo que “todos los nombramientos, los ascensos y las destituciones principales son decididos por los distintos órganos del partido”. Lo dijo Kornai al citar a un ideólogo del partido húngaro: el Partido y el Estado “no son uno, pero tampoco son dos” (Kornai, 1992: 37).

En términos ideológicos, el Partido Comunista de Cuba se rige por los principios del marxismo-leninismo y “organiza y orienta los esfuerzos comunes hacia los altos fines de la construcción del socialismo y el avance hacia la sociedad comunista” (art. 5 de la Constitución). Según esta línea de pensamiento, el socialismo se percibe no solo como una forma más humana de organización social superior al capitalismo y su heredero inevitable con el transcurso de la historia, sino también como un medio para superar el atraso económico y la pobreza lo antes posible. En Cuba, igual que en otros países en desarrollo, el socialismo se ha visto siempre como una forma de construir la nación. Su construcción prevé la abolición de la propiedad privada y del mercado, que son reemplazados por los instrumentos de la propiedad pública y la planificación, contribuyendo así al avance hacia una sociedad comunista sin clases. La construcción del socialismo requiere no solo el sacrificio voluntario y la disciplina del pueblo, sino también el establecimiento de un aparato estatal diferenciado liderado por el partido comunista como representante de la clase obrera (Kornai, 1992: 53 y ss.).

Según Kornai, todos los elementos del socialismo clásico, como el partido, la ideología oficial, la propiedad pública de los medios de producción y la planificación central, poseen una afinidad orgánica entre sí y conforman un sistema<sup>2</sup> coherente que se refuerza y se reproduce por sí mismo. Sin embargo, la penuria permanente y la imposibilidad de cumplir sus promesas básicas de superioridad respecto al capitalismo abrieron la puerta a la reforma, tal y como sucedió en Europa del Este en la segunda mitad del s. XX. Durante la reforma, se introdujeron nuevas formas de propiedad y cambiaron los mecanismos de coordinación.

---

1 A pesar de que el Partido Comunista de Cuba (PCC) fue fundado oficialmente en octubre de 1965, dos años antes de la Revolución se había gestado el “protoplasma” del PCC mediante la fusión de tres partidos y organizaciones diferentes que constituyeron las “Organizaciones Revolucionarias Integradas” (ORI) en verano de 1961.

2 “Coherente” en el sentido empleado por Kornai significa exactamente lo que describíamos antes: un sistema con elementos vinculados que se interrelacionan y se reproducen unos con otros; véase Kornai (1992: 360-377).



Es entonces cuando aparecen las tensiones macroeconómicas que socavan el aparato de planificación central y el sistema pierde su antigua coherencia. Por último, según la teoría de Kornai, el partido perderá su poder, se producirá un “cambio de sistema” y se restaurará el capitalismo, como sucedió en Europa del Este tras la caída del muro de Berlín. Para ilustrar su tesis, Kornai recurre a las palabras del disidente soviético Yuri Orlov: “[...] el sistema diseñado por Lenin estaba planteado de tal manera que cuando se le retiraba un ladrillo, el resto se desmoronaba.” (Kornai, 1992: 571). En el transcurso de la Revolución cubana, sin duda se retiraron del sistema más de “un ladrillo”. Pero, ¿cómo se desarrollaron tales reformas y hasta qué punto afectaron al funcionamiento del sistema?

## 2 Patrones de desarrollo: La planificación en Cuba del 1959 al 1990

### 2.1 Planificación temprana y el “Gran Debate”

A fin de entender los orígenes del debate abierto sobre la reforma y el papel cambiante del plan y del mercado en Cuba, hay que hacer una retrospectiva histórica. Ya en tiempos del régimen de Batista, se utilizaron en la isla algunas herramientas rudimentarias de planificación del desarrollo, un hecho común en muchos países en desarrollo en aquellos tiempos<sup>3</sup>. No parece haber un testimonio claro en las fuentes históricas acerca del modelo económico específico al que aspiraban inicialmente los rebeldes del Movimiento 26 de julio. No obstante, el debate interno del movimiento antes de 1959 parece apuntar<sup>4</sup> a “una economía de mercado con planificación indicativa” con distintas formas de propiedad e industrialización patrocinada por el gobierno (Mesa-Lago, 1971: 146).

En marzo de 1960, 14 meses después del inicio de la Revolución, se creó la Junta Central de Planificación (JUCEPLAN), que sentó las bases de los primeros intentos de planificación económica<sup>5</sup>. Durante los primeros años de la Revolución, la economía se vio afectada por un importante desorden. Mientras prevalecían las políticas en pos de una distribución más igualitaria de los recursos, el

---

3 Si bien la planificación es el modo de organización económica “natural” del sistema socialista, algunos países capitalistas, como Corea del Sur, y países de América Latina también han aplicado ciertos tipos de modelos de planificación Mesa-Lago (1971:146).

4 Sin embargo, se dice que el programa inicial del movimiento había sido más bien concebido por el razonamiento táctico, antes que querer desarrollar una estrategia coherente.

5 Los primeros intentos de planificación se basaron, fundamentalmente, en el desarrollo agrícola, hecho que quizás explique algunos de los orígenes más arraigados del planteamiento todavía muy centralizado en la agricultura.

nuevo gobierno aprendía a gestionar las empresas recién nacionalizadas, a la par que el éxodo de trabajadores cualificados y técnicos limitaba de forma significativa la construcción de los cimientos de la planificación central (Mesa-Lago, 1971: 152–154).

Después del intento fallido de la Invasión de bahía de Cochinos el 16 de abril de 1961, Fidel Castro declaró oficialmente el "carácter socialista de la Revolución" en una de las innumerables manifestaciones masivas celebradas en el momento. Por aquel entonces, ya quedaba claro que el futuro modelo económico de Cuba vendría definido por algún tipo de economía planificada. En el período de 1961 y 1962, Cuba intentó impulsar aún más la planificación central mediante la implantación del modelo checoslovaco y sus 500 balances de materiales, introducidos por una delegación de la Comisión Central de Planificación de dicho país. Sin embargo, el experimento fracasó debido, principalmente, al planteamiento más bien mecánico de su implementación, la falta de datos y estadísticas fiables y los errores de cálculo graves cometidos por el aparato burocrático de la JUCEPLAN<sup>6</sup>. En marzo de 1962, se estableció la cartilla de racionamiento mensual denominada "Libreta" (Mesa-Lago, 1971: 154).

A medida que la Revolución cubana ganaba peso internacional, economistas prominentes, como el planificador polaco Michael Kalecki, el marxista francés Charles Bettelheim y el economista ruso A. Evinov prepararon una serie de planes de desarrollo a medio plazo a partir de 1962 en los que se aplicaban técnicas soviéticas. Todos estos intentos resultaron ser infructuosos y nunca llegaron a materializarse debido, una vez más, a la falta de información suficiente sobre la economía, así como a unas instituciones inmaduras y un personal con cualificación insuficiente (Mesa-Lago, 1971: 155). Seguidamente, se abrió el "Gran Debate", en el que el Che Guevara promocionó su "Sistema presupuestario de financiamiento" altamente centralizado, que chocaba con la postura de Charles Bettelheim al otro extremo del debate, quien, igual que el marxista alemán Ernest Mandel, apostaba por la aplicación de la "ley del valor"<sup>7</sup>, anclada en la versión cubana del marco de planificación de estilo soviético recién reformado (Mandel, 1969: 132; Guevara, 1969: 65 y s.; Bettelheim, 1969: 95).

En contraposición al pensamiento económico soviético, las ideas de Guevara preveían la construcción del socialismo y el comunismo a la vez, poniendo un énfasis especial en la educación de las masas para transformar su concien-

---

6 Tal y como lo resume Mesa-Lago: "De hecho, era difícil que con poco personal formado, sin experiencia previa y con datos inadecuados la caótica económica cubana se convirtiera en una economía planificada en un período tan breve"; véase: Mesa-Lago (1971: 154).

7 El concepto político-económico marxista de la "ley del valor" es el equivalente de lo que comúnmente se refiere como "coordinación del mercado"; ambos términos se emplearán aquí como sinónimos. Véase: Kornai (1992: 92).

cia. Algunas de las premisas básicas del concepto de Guevara eran el recurso al trabajo voluntario y los incentivos morales con el objetivo de formar al “nuevo hombre”, un ser humano moralmente alterado, altruista y libre de los defectos de la sociedad anterior. A diferencia del modelo soviético de contabilidad económica, con incentivos materiales individuales, Guevara fomentó el buen ejemplo, la educación constante y los reconocimientos colectivos para desatar las fuerzas necesarias que propiciarían un desarrollo económico rápido. Según Guevara, el comunismo puede y debe construirse “lo más rápido posible” y en paralelo al socialismo. Por consiguiente, en las fases más tempranas de la construcción socialista tenía que empezar la abolición de las categorías capitalistas, como la ley del valor, la propiedad privada y el dinero como requisito básico (Guevara, 1969: 65–67). Por este motivo, las fábricas del país no tenían que operar como unidades económicas relativamente independientes, con responsabilidades financieras propias, sino que tenían que evolucionar hacia entidades centralmente administradas a fin de garantizar un “uso más racional de los fondos nacionales” y alcanzar gradualmente el abandono del dinero y de los precios de mercado<sup>8</sup> (Guevara, 1969: 76–77).

En contraposición a la postura de Guevara, Bettelheim argüía que la existencia de productores independientes, distintas formas de propiedad y el nivel objetivo de desarrollo de las fuerzas productivas requerían de la existencia de producción de mercancías y, por tanto, la ley del valor, el dinero y las distintas formas de propiedad seguirían existiendo durante mucho más tiempo dentro del período socialista. El nivel de desarrollo de las fuerzas productivas de Cuba era “relativamente bajo”, apuntó Bettelheim, y añadió que “la organización económica jamás puede ser mayor que las fuerzas de producción”. Remitiéndose a Lenin, Bettelheim concluyó que la propiedad formal de los medios de producción por parte de toda la sociedad “no converge con la posibilidad de utilizarse como tales”. En su lugar, Cuba tenía que seguir sirviéndose de la ley del valor dentro de un marco de planificación central para desarrollar sus fuerzas productivas (Yafee, 2012: 23). A pesar de que Mandel y Bettelheim divergían de forma significativa en sus posturas, Mandel también se mostró de acuerdo con el uso de la ley del valor y añadió que solo tras alcanzar un nivel de desarrollo muy alto de las fuerzas de producción, que “garantizara automáticamente” la “satisfacción plena de las necesidades fundamentales de la ciudadanía”, se podría llegar a la conciencia comunista.

---

8 El Che tuvo que admitir que su concepto carecía de un mecanismo coherente para formar los precios y llegar a conocer los costes de producción reales sin tener que recurrir al mercado mundial, un problema que contradice su argumento en pos de un “uso más racional de los fondos nacionales” basado en la coordinación central y que él esperaba poder resolver en el futuro mediante la implementación de una economía mundial socialista; véase: Yafee (2012: 27).

Durante y después del "Gran Debate", el modelo del Che Guevara se implementó parcialmente, junto con algunos rasgos del modelo soviético. Sin embargo, los problemas persistieron. Los planes anuales carecían del carácter obligatorio previsto, mientras que "millones de microrrelaciones económicas se destruían de golpe, rompiendo así el mecanismo automático de la distribución del mercado cuando el sistema estatal no estaba preparado para asumir estas funciones", hecho que condujo a distorsiones económicas sobre todo en el ámbito agrícola. Al mismo tiempo, en 1964 y 1965, se implementaron en paralelo ciertas partes del planteamiento socialista de mercado propuesto por Bettelheim (por ejemplo, el autofinanciamiento de empresas y la atención a los costes y la rentabilidad) en cerca de un tercio de las empresas estatales, a pesar de que, por aquel entonces, el sistema en general "se parecía más al sistema presupuestario de financiamiento que al modelo socialista de mercado" (Mesa-Lago, 1971: 156).

A partir de 1965, las preferencias económicas de liderazgo viraron hacia "miniplanes" sectoriales, que socavaron el establecimiento en paralelo de un marco de estilo soviético rudimentario de planificación central con cerca de 200 balances de materiales (Mesa-Lago, 1971: 167). Tras su visita a Cuba en 1969, el economista ruso e inventor del modelo *input-output* Wassily Leontief comentó:

Aparentemente, Fidel lleva un tiempo enfatizando lo que él denomina "miniplanificación", esto es, la planificación separada de la operación de cada molino de azúcar, planta textil o central eléctrica a nivel individual. No sorprende que se formen cuellos de botella en todas partes, se agoten los inventarios y se produzca la escasez imprevista, hecho que resulta en paradas frecuentes y extremadamente costosas (Mesa-Lago, 1971: 158).

A medida que crecía la centralización con el establecimiento gradual del sistema de planificación a finales de la década de 1960, Fidel proclamó la "construcción simultánea del socialismo y el comunismo" y puso énfasis en las ideas del Che Guevara de abandonar el dinero y el igualitarismo radical en los salarios mediante el uso masivo de incentivos morales y el trabajo voluntario. La idea consistía en eliminar el dinero gradualmente mediante la expansión de servicios sociales gratuitos, tales como el transporte, las telecomunicaciones y la vivienda (Torres Pérez, 2020: 170). Este planteamiento culminó en la "Ofensiva revolucionaria" en la primavera de 1968, con el cierre de todos los 56.638 pequeños negocios privados que todavía existían, hecho que acarreó problemas graves de escasez y de organización. Hasta 1970, "los diferenciales salariales resultaron carecer prácticamente de sentido" en Cuba y el papel del mercado se había marginalizado más que en la mayoría de países socialistas (Karl, 1975: 31-34). Los índices de crecimiento oficiales bajaron de un promedio del 3,7 % en el período entre 1962 y 1965, a un escaso 0,4 % durante el período entre 1966 y 1970.

(Zimbalist y Eckstein, 1987: 8). No obstante, fue el fracaso de la “Gran Zafra” de 1970 que, en palabras de Karl, fue la “movilización más grande de la historia de Cuba, con más de un millón de trabajadores haciendo trabajo voluntario día y noche”, que marcó el punto de inflexión en el enfoque voluntarista de Cuba de construcción simultánea del socialismo y el comunismo. A pesar de registrarse la cosecha más grande de la historia del país, con 8,5 millones de toneladas de azúcar, la campaña se quedó por debajo de los 10 millones fijados como objetivo y acarreó grandes costes para la economía que, básicamente, se mantuvo parada durante la campaña. Fidel asumió la responsabilidad personal del fracaso (Karl, 1975: 34–35).

## *2.2 El SDPE: establecimiento de un marco institucional para la planificación central*

Después del fracaso de la Gran Zafra, la estrategia económica del país se sometió a su primera revisión radical desde la Revolución. En noviembre de 1973, Fidel anunció:

Quando el 26 de julio, en la celebración del vigésimo aniversario, declaramos que teníamos que corregir con valentía cualquier error idealístico que hubiésemos cometido, queríamos decir que si, en algunos momentos, habíamos intentado avanzar más de lo posible, ahora era preciso rectificar. [...] Tenemos que aplicar las fórmulas que corresponden a esta fase actual de nuestra Revolución y aplicarlas en todos los ámbitos [...] (Roca, 1986: 157).

El resultado fue la ola de institucionalización más exhaustiva de la Revolución cubana, que supuso la creación del órgano legislativo Poder Popular en el escenario político, junto con el primer congreso del PCC celebrado en 1976. En el terreno económico, se instauró el Sistema de Dirección y Planificación de la Economía (SDPE), una versión descentralizada y de última generación<sup>9</sup> de la planificación soviética, con el objetivo de “alcanzar la máxima eficiencia en las empresas estatales” (Roca, 1986:158). Las características principales del sistema incluían la autonomía financiera de las empresas estatales, que tenían que crear sus propios fondos de estímulo; el uso de indicadores de producción financieros, en lugar de físicos; la introducción del desempeño a nivel de empresa; la aplicación de distintas escalas salariales e incentivos materiales; así como la reducción de indicadores de planificación para estimular la autonomía empresarial (Zimbalist, 1989: 72).

---

9 Incluyendo los aspectos de planificación financiera de la reforma económica soviética de 1965.

Se preveía que el SDPE se implementara en su totalidad en un período de diez años hasta 1986, pero unas deficiencias severas<sup>10</sup> dinamitaron, una vez más, el funcionamiento del nuevo sistema, cuya introducción se estancó a mediados de la década de 1980 (Roca, 1986: 161–162). Si bien nunca llegó a implementarse en su totalidad, el SDPE brindó unos resultados respetables en comparación con los demás sistemas de gestión económica previos. Los índices de crecimiento empezaron a subir por primera vez desde 1971 y lograron un buen promedio del 5,7 % en el período de 1976 a 1985. Esto permitió la expansión masiva de los servicios sociales en Cuba, como la sanidad y la educación públicas, y amplias subvenciones a los consumidores durante dicho período (Zimbalist, Eckstein, 1987: 8). A pesar de sus carencias, el SDPE condujo a la ejecución del primer plan quinquenal del país (1976–1980) y elevó, al fin, la capacidad de planificación de Cuba por primera vez hasta un marco a medio plazo. El establecimiento de un marco institucional exhaustivo entre 1973 y 1976 marcó un salto cualitativo para apartarse de varios intentos previos incongruentes de planificación central y avanzar hacia lo que Kornai denomina la “forma madura” del socialismo clásico (Kornai, 1992: 20).

De conformidad con el marco del SDPE descentralizado, que se parecía significativamente a la propuesta de Bettelheim presentada durante el “Gran Debate”, Cuba se desdijo de algunos de los resultados de la “Ofensiva revolucionaria”. Así pues, en 1980, el Gobierno permitió, por primera vez desde 1968<sup>11</sup>, una importante iniciativa privada, como los mercados de agricultores y pequeños negocios de reparación, a fin de compensar los déficits de la economía estatal y generar ingresos adicionales en forma de impuestos. Una variedad de frutas y verduras frescas aparecieron en las calles de La Habana, al mismo tiempo que, en 1981, las

---

10 Uno de los problemas más graves fue que la autonomía en la gestión de las empresas estatales a la que se aspiraba nunca llegó a materializarse, ya que los distintos ministerios siguieron dando órdenes directas. Un documento de 1985 en el que se evaluaban los problemas de la reforma en la provincia rural de La Habana estipulaba que: “Uno los principales escollos es la autonomía económica constantemente limitada en el ejercicio de las funciones empresariales. Lo que sucede es que mientras que el sistema de planificación central reduce sus indicadores directivos, los ministerios los aumenta [para las empresas] y el intento de reforma se pierde en un exceso de paternalismo [...]”; véase: Roca (1986: 161–162). Además de lo anterior, seguían vigentes elementos de la microgestión por parte de los niveles más altos de liderazgo, por ejemplo, en el azúcar y en el ámbito agropecuario, que siguieron distorsionando el plan; véase: Roca (1986: 171). Como carencias más graves del SDPE, Zimbalist menciona las siguientes: resistencia burocrática, escasez generalizada y una estructura de precios irracional; véase: Zimbalist (1989: 72).

11 A pesar de que, desde el inicio del SDPE en 1976, se permitía cierta iniciativa privada, como la reparación de automóviles o la ebanistería en una relación de autoempleo, los primeros años de la década de 1980 se caracterizaron por su rápida y amplia expansión; véase: Zimbalist, Eckstein (1987: 13).

recién creadas cooperativas para la construcción de viviendas se encargaron de construir el 38 % de toda la vivienda de obra nueva de Cuba aquel año. En 1982, Cuba legisló por primera vez desde la Revolución sobre la inversión extranjera directa y en mayo de 1983 se introdujo un nuevo régimen fiscal que regulaba un emergente sector privado (Zimbalist, Eckstein, 1987: 13-17). En 1985, los estadísticos oficiales contaron 39.000 personas autoempleadas en Cuba, tan solo el 30 % menos que en la víspera de la “Ofensiva revolucionaria” que había tenido lugar 17 años antes (Díaz Fernández, 22 de agosto de 2019). Contradiciendo la opinión más recurrente de que las reformas en Cuba no empezaron hasta que no se disolvió la Unión Soviética, las reformas de mercado ya estaban en marcha en la isla en la primera mitad de la década de 1980.

Esto cambió con el inicio de la campaña de rectificación en abril de 1986, cuando Fidel Castro intentó encontrar un nuevo equilibrio entre los errores “utópicos” del período revolucionario inicial, y los errores “derechistas” del período del SDPE. Según Castro, conductores de transporte para abastecer los mercados agrícolas ganaban hasta diez veces más que los mejores cirujanos del país por aquel entonces, mientras muchos otros descuidaban sus empleos para el Estado en favor de una mayor participación en la economía privada. El creciente sector privado, con salarios más altos y un uso al alza del mecanismo de mercado en la economía, acabaron con la coherencia del sistema y se percibía como una amenaza para la hegemonía de la economía estatal (Zimbalist, 1989: 84). En términos ideológicos, la campaña de rectificación intentó volver a poner el énfasis en el concepto guevariano del trabajo voluntario y los incentivos morales. Se armonizaron las escalas salariales en las empresas estatales a fin de reducir las desigualdades y, en mayo de 1986, se cerraron por completo los mercados agrícolas. Paralelamente, se tuvieron que adoptar medidas de austeridad, ya que los ingresos procedentes de la moneda fuerte se redujeron en el período entre 1986 y 1988 a tan solo un tercio de su nivel en 1984 debido a las tensiones crecientes en el sector externo y a la acumulación de la deuda. Pero la campaña no constituía una revisión integral de las políticas del SDPE, sino que, dejando de lado la conservación del sector privado, parecía más bien un “reajuste” del aparato de planificación con el objetivo de abordar algunos de los problemas del SDPE mencionados anteriormente reduciendo, una vez más, el papel de las relaciones de mercado (Zimbalist, 1989: 76-78).

**Tabla 1: Patrones de desarrollo económico en Cuba**

Período	1959–61	1961–71	1971–80
<b>Fase</b>	Período de transición	Construcción del sistema clásico	Madurez del socialismo clásico
<b>Mecanismos de</b>	Market, rudimentary planning	Rudimentary planning, marginalised market	Material and financial planning, minor market
<b>coordinación</b>	Mercado, planificación rudimentaria	Planificación rudimentaria, mercado marginal	Planificación material y financiera, mercado menor
<b>Principales políticas económicas</b>	Nacionalización de empresas	"Ofensiva revolucionaria"	Consolidación de las instituciones de planificación central, SDPE

Período	1980–86	1986–90	1990–ongoing
<b>Fase</b>	Socialismo de reforma	Socialismo de reforma (suspendido)	Socialismo de reforma (suspendido en parte)
<b>Mecanismos de coordinación</b>	Planificación material y financiera, mercado menor	Planificación material y financiera, mercado marginal	"Ni plan ni mercado" <sup>12</sup>
<b>Principales políticas económicas</b>	Aumento del pequeño sector privado, descentralización	Cierre de los mercados agrícolas, "rectificación"	Varias olas de descentralización y recentralización

Tal y como se aprecia en la Tabla 1, el desarrollo económico de Cuba entre 1959 y 1990 se rigió por una serie de patrones de descentralización y recentralización, marcados por un papel en cambio constante del plan y del mercado.

Al triunfo de la Revolución le siguió un período de transición, como sucedió en la mayoría de países socialistas en Europa del Este entre 1946 y 1949, período durante el cual el sistema se estableció a nivel político mediante la creación de un sistema de partido único y las reformas sociales. Según se ha mencionado anteriormente, Cuba constituye un caso atípico en este contexto al tratarse de un país donde el partido comunista se fundó seis años después de la Revolución y no celebró su primer congreso hasta 1976, a pesar de que las condiciones políticas básicas ya se habían fijado con la declaración del "carácter socialista de la Revolución" en abril de 1961. En términos económicos, mientras los mecanismos de mercado seguían desempeñando un papel dominante durante el período de

12 Expresión de T. Bauer, prestada por Kornai, para describir el mecanismo de coordinación del socialismo de reforma. Dado que las reformas de la década de 1980 no alteraron demasiado el sistema clásico, esta expresión es gradualmente aplicable solo tras la disolución del campo socialista en la década de 1990; véase: Kornai (1992: 508).



transición, el aparato de planificación central ya estaba construyéndose y ejercía un control cada vez mayor sobre la economía. En el caso cubano, la planificación fue muy prematura hasta la década de 1970, ya que los múltiples cambios en las políticas retrasaron el desarrollo de un marco coherente de planificación central, mientras que la marginalización del mercado alcanzó su pico en el período comprendido entre 1968 y 1973.

En 1976, con el comienzo de una implementación gradual del SDPE, de inspiración soviética, la celebración del primer congreso del partido y el establecimiento del brazo legislativo estatal, denominado Poder Popular, se forjó en Cuba la forma madura de socialismo clásico. Con la pretendida descentralización del poder político y económico, Cuba ya estaba embarcándose hacia una fase de reforma del sistema<sup>13</sup> con la revalorización de las relaciones monetarias y financieras en el sector estatal, junto con el resurgimiento de un pequeño sector privado que llegó a su auge durante la primera mitad de la década de 1980<sup>14</sup>. Al inicio de la llamada “Rectificación” en 1986, las relaciones de mercado fuera del sector estatal volvieron a quedar al margen, si bien algunas categorías financieras de planificación e incentivos materiales permanecieron intactas. Sin embargo, a pesar de que las reformas de mercado quedaron temporalmente suspendidas, la “Rectificación” quedó muy lejos de ser una segunda “Ofensiva revolucionaria”. El socialismo cubano permaneció formalmente en el modo de reforma durante todos esos años, hecho que se reflejaba en el mantenimiento general de las relaciones monetarias en el sector estatal<sup>15</sup>.

Cabe destacar que la historia no siempre se rige por categorías claramente distinguibles como las presentadas en esta tabla. Así, por ejemplo, algunos elementos del “socialismo de reforma” se encuentran también en el período “clásico” del socialismo cubano, mientras que otros elementos del sector privado no emergieron de nuevo hasta 1976, a la par que su desarrollo en un ámbito más amplio no empezó hasta comienzos de la década de 1980. Además, la cronología del establecimiento de un “socialismo clásico maduro” dista mucho de constituir un evento histórico claramente definido; de hecho, se podría argüir que, a raíz de

---

13 Según los criterios fijados por Kornai, para poder consolidar el “socialismo de reforma” se requiere, al menos, “un cambio moderado parcial” ya sea en la esfera política, en las relaciones de propiedad o en el mecanismo de coordinación; véase: Kornai (1992: 388).

14 En general, las reformas cubanas perpetradas en la década de 1980 fueron bastante modestas si las comparamos con las de otros países socialistas por aquel entonces y nunca llegaron al nivel de uso de mercado como las aplicadas en Hungría; véase: Pinkstone, Farrell (1997: 78).

15 Debido al alcance limitado de este artículo, el nuevo modelo emergente de socialismo de reforma durante la década de 1990 no será objeto de un análisis en mayor profundidad, aunque muchos de sus aspectos todavía existentes se examinarán en el análisis del estado actual de la reforma del mercado en los siguientes capítulos.

la implementación del modelo soviético tras el fracaso de la Gran Zafra en 1971, el "socialismo clásico" estaba plenamente consolidado en Cuba, o que la creación del órgano legislativo y el inicio de la implementación del SDPE después del primer congreso del partido en 1976 marcaron un punto de inflexión. Lo mismo es aplicable al papel del plan y del mercado, ya que muchas de las políticas y las características de cada fase tienden a solaparse y a contradecirse entre sí en distintos períodos<sup>16</sup>.

A pesar de sus limitaciones, hay un patrón general que se hace patente: mientras que las distintas políticas relacionadas con el aumento o el descenso del uso del mecanismo de mercado y los incentivos morales, en favor o en detrimento de distintas formas de la propiedad, los conceptos de Bettelheim y Guevara, como los dos extremos del "Gran Debate", han demostrado tener una influencia duradera en las políticas económicas de Cuba.

### 3 Plan, mercado y la coherencia del sistema

Tras la disolución del campo socialista en 1990, Cuba se adentró en el denominado "Período especial en tiempos de paz", una fase caracterizada por un estricto racionamiento, cortes eléctricos frecuentes y una escasez severa. Hasta 1993, se tuvieron que aplicar medidas de austeridad, así como una reducción drástica de las importaciones, en plena contracción del PIB de Cuba del 35 % (Mesa-Lago y Pérez-López, 2005: 28). La disolución de la JUCEPLAN, cuyas funciones fueron transferidas al Ministerio de Economía y Planificación (MEP) en 1994, destaca el fin del antiguo modelo de planificación soviética, seguido de una improvisación constante y gestión de crisis<sup>17</sup>. La apertura al turismo y a la inversión extranjera, así como a la asistencia económica recíproca con Venezuela desde comienzos de los 2000, permitieron la supervivencia en Cuba de la mayor parte del sistema "clásico", con tan solo algunas reformas modestas y un pequeño sector privado, a pesar del endurecido embargo económico impuesto por los Estados Unidos, que causó un gran perjuicio a la economía (Alonso y Vidal, 2019: 12).

En estas condiciones de integración forzosa en el mercado mundial, unas fábricas estatales ineficientes, la escasez permanente y la falta de bienes de consumo básicos, junto con un creciente mercado negro, la base productiva del país siguió erosionándose. La dependencia de las importaciones era elevada y el balance comercial de materiales era negativo, a pesar de que la exportación de ser-

---

16 Para consultar un esquema más detallado de los patrones de desarrollo económico de Cuba, véase: Mesa-Lago y Pérez-López (2005: 4).

17 En palabras del economista cubano Juan Triana: "En Cuba, no planificamos. Lo que tenemos es un sistema de asignación administrativa de recursos escasos"; véase: Triana (2019).

vicios médicos profesionales, sobre todo, a Venezuela, permitían compensar los bajos niveles de exportación de bienes<sup>18</sup>. En 2007, los salarios reales todavía estaban un 76 % por debajo de su nivel en 1989. Ese mismo año, Raúl Castro admitió que eran “claramente insuficientes para satisfacer las necesidades” (Mesa-Lago, 2008: 17). Una nueva crisis de liquidez, seguida de las devastadoras consecuencias de dos huracanes en 2008 y la crisis económica que azotó el mundo ese mismo año marcaron un nuevo punto de inflexión en el patrón cubano de desarrollo, a medida que las instancias de liderazgo sometían a una nueva evaluación el modelo de desarrollo del país. Quedaba claro que el socialismo de Cuba no se podía construir “buscando el equilibrio en el filo de la navaja” (Gabriele, 2011: 652).

En este capítulo examinaremos dos pilares principales de las reformas posteriores a 2011: un emergente sector privado y la reforma de las empresas de propiedad estatal. Se mostrará cómo la interacción de ambos sectores afecta al funcionamiento del mecanismo de coordinación y, por ende, a la coherencia general del sistema de reforma.

### 3.1 *El emergente sector privado*

Tras algunos años de modestas reformas, después de que Raúl Castro asumiera la presidencia cubana en 2006, se hizo cada vez más patente que los pequeños ajustes no iban a resolver los problemas estructurales de la economía. Una vez más, las instancias de liderazgo abrieron un debate público sobre el futuro del país. El resultado fueron los “Lineamientos de la Política Económica y Social”, aprobados en 2011 en el marco del VI Congreso del Partido, con el objetivo de cambiar el modelo mediante la creación de un sector privado “complementario” (microempresas de autoempleados y cooperativas no agropecuarias), la descentralización de la gestión de las empresas estatales y la reducción de la mano de obra innecesaria en el sector estatal, el arrendamiento de tierras a agricultores privados y la captación de inversiones directas extranjeras como pilares principales. Según los Lineamientos, la planificación debe ser el mecanismo de coordinación dominante, pero “influirá el mercado y tendrá en cuenta sus características” (PCC, 2011: 12)<sup>19</sup>. Los Lineamientos y su posterior enmienda, realizada en 2016 en el

---

18 Los líderes del país fueron conscientes de los problemas estructurales del modelo mucho más allá del período especial, tal y como confirman las siguientes palabras extraordinarias pronunciadas por Fidel Castro en 1985: “[Siempre dimos por sentado que] todo estaría siempre disponible sin preguntarnos cómo llegaba ahí. [Esto] dio lugar a una mentalidad del despilfarro, a la mentalidad de poco ahorro, a la mentalidad del consumo antes que la exportación y a la mentalidad de la importación antes que la exportación”; véase: White (1987: 156).

19 La “Conceptualización del Modelo Económico y Social Cubano de Desarrollo Socialista”, aprobado en 2016 en el marco del VII Congreso del Partido, justificó la existencia de las “leyes objetivas

VII Congreso del Partido Comunista de Cuba, son prácticamente iguales a lo que Kornai describe como el concepto central del socialismo de reforma:

El sector público debería conservar su posición dominante, pero debería adaptarse al comportamiento del mercado. En paralelo, debería existir un sector privado, aunque con un papel complementario y secundario. Ambos sectores deberían cooperar, a la vez que compiten uno con otro en el mercado" (Kornai, 1992: 506).

Tras la implementación de los Lineamientos, el número de trabajadores autoempleados o cuentapropistas en el sector privado pasó de 152.600 (que representaban el 3,2 % del total de empleados) en 2006 a 617.974 (representación del 14 %) en diciembre de 2019; la mayoría de ellos trabajan en la restauración, el transporte, el alquiler de viviendas turísticas y otros servicios (Cubadebate, 2020; ONE, 2018: 7). En diciembre de 2018, había 434 cooperativas no agropecuarias (muchas menos de las que se preveían inicialmente) con 18.100 miembros. Junto con las cooperativas agropecuarias, la economía no estatal de Cuba –salvo el extenso sector informal– representaba el 32 % del empleo total de Cuba a finales de 2018 (ONE, 2018: 7).

A pesar de las cifras, estas no fueron suficientes, ni en calidad ni en alcance del sector privado, para hacer despegar considerablemente la economía ni para acercarse remotamente a la importancia de la exportación de servicios, el turismo y las remesas extranjeras como fuentes de generación de ingresos (Cubadebate, 2020). Hay 123 categorías de licencias para empresas privadas, la mayoría de las cuales requieren trabajos no profesionales, mientras que las cooperativas no agropecuarias (CNoAs) todavía no se pueden crear libremente. En 2015, Raúl Castro advirtió de la "masificación" de este tipo de propiedad porque las cooperativas tenían que seguir "perfeccionando" su gestión. Se puso freno a su expansión. Lo mismo es aplicable al cuentapropismo, al no expedirse licencias nuevas durante un año a partir del verano de 2017. Al igual que las CNoAs, el sector privado vivió una reestructuración de su marco organizativo y se aprobaron más actividades, si bien muchas de las demandas principales para un correcto funcionamiento, como el acceso a un mercado mayorista, quedaron sin responder. La premisa oficial era que se tenía que "perfeccionar" el sector no estatal para tener un mejor "control" y poner "orden" a estas actividades económicas (Torres Pérez, 2020). A pesar de las continuas afirmaciones públicas de que se apoyaría

---

del mercado", con "el nivel de desarrollo de las fuerzas productivas, la división social del trabajo y la coexistencia de distintas formas de propiedad y de gestión", sirviéndose de la explicación leninista de utilizar la "ley del valor" que sigue el argumentario de Bettelheim durante el "Gran Debate"; véase: PCC (2017: 8).

el desarrollo de la economía no estatal como parte importante de la economía, con el objetivo de absorber el exceso de mano de obra procedente de los despidos de las empresas estatales para que el estado pudiera centrarse en el desarrollo de los “puestos de mando” (en palabras de Lenin) de la economía, en lugar de hacer una microgestión de las actividades no estratégicas, su desarrollo ha quedado prácticamente estancado hasta día de hoy. ¿Qué sucedió?

Tal y como examinábamos en el capítulo anterior, el desarrollo cubano se rige por determinados patrones durante los cuales se evalúan de forma distinta la proporción y el supuesto papel de los mercados y la propiedad privada. A pesar de que el planteamiento de Guevara sobre crecimiento económico y construcción socialista mediante la rápida abolición de la propiedad privada ha resultado ser infructuoso, su “ADN político” sigue siendo parte del aparato. Esta situación plantea un dilema para los burócratas (algo que Raúl Castro denunció una y otra vez como la “persistencia de una mentalidad obsoleta”) o, en palabras de Kornai:

[...] la burocracia adopta un comportamiento ambivalente hacia el sector privado en la fase de reforma. A veces le da seguridad y le ayuda; en otras ocasiones, dinamita su confianza y obstaculiza su funcionamiento. Esta ambivalencia puede tener forma de apoyo al sector privado en un sector de la burocracia, junto con la obstrucción de este en otro, o también de una alternancia de periodos favorables y desfavorables al sector privado. Ambos tipos de comportamiento responden a sus razones [...] Pero, a pesar de que uno de los compartimentos mentales de la burocracia es consciente de que necesita al sector privado, otro compartimento con la misma opinión alimenta una ardiente aversión y el odio hacia la propiedad privada y la actividad individual (Kornai, 1992: 450).

A lo anterior hay que sumarle que el sector privado “capta parte de la mejor mano de obra, a menudo, los mejores trabajadores cualificados y trabajadores manuales”<sup>20</sup> porque el sector estatal no puede competir en términos salariales, lo que conduce a una situación en la que los trabajadores prefieren trabajar en el sector privado, incluso estando sobrecualificados para su puesto de trabajo (Kornai, 1992: 506). Cuba, un país que posee una mano de obra altamente cualificada, se ve sucumbida al fenómeno ampliamente conocido donde personal académico ejerce de taxista y profesores universitarios realizan las labores contables de los restaurantes privados en busca de unas mejores condiciones de vida. Por lo tanto, la “amenaza” parte de una base real: mientras el sector estatal no opere de forma competitiva y eficiente, el sector privado distorsionará la economía estatal,

---

20 Es interesante ver que este fenómeno no es nuevo en Cuba, ya que precisamente parece repetirse, en parte, el patrón de las reformas de la década de 1980, si bien a un nivel cualitativo más alto.

a pesar de que – y en especial porque – ha demostrado su capacidad de generar unos salarios relativamente acomodados, unos bienes y unos servicios que el estado no puede proporcionar en la misma cantidad o calidad. En particular, las CNoAs han demostrado en los últimos años su capacidad de operar de forma eficiente y competitiva, un hecho que quizás explique en parte los motivos por los que esta organización económica ha tardado más de cinco años en recibir la aprobación libre (Bye, 2020: 41).

Otro factor es la falta de bienes de entrada suficientes y un entorno de mercado coherente que impida que el sector privado opere correctamente. Las prácticas fraudulentas, la fijación de precios arbitraria y la falta de derechos de los trabajadores se han convertido en el común denominador de la economía privada en el socialismo de reforma, hecho que atiza el enfado popular con el sector. Esto empuja a las instancias de liderazgo a implementar regulaciones más duras, como la fijación de precios máximos, como sucedió en Cuba en 2016 en el ámbito agrícola, y en 2019 en la restauración privada y el transporte, con el fin de demostrar su capacidad de “actuar en nombre de la gente”, a la par que se sacrificaban temporalmente sus propios objetivos a largo plazo de reformar el sistema (Bye, 2020: 271). El análisis de Kornai sobre las economías del socialismo de reforma en Europa del Este y en Asia durante la década de 1980 nos brinda, de nuevo, una descripción sorprendentemente precisa de la situación actual de Cuba:

[...] la posición del sector privado en el socialismo de reforma se adentra en un círculo vicioso. Las acciones ambivalentes de la burocracia y los perjuicios en la sociedad generan inseguridad en los propietarios privados y los emprendedores, que, en tales condiciones, tienden a revelar la peor —no la mejor— cara del capitalismo. Esto refuerza la antipatía hacia ellos, que es el estímulo y el argumento de la burocracia para adoptar una postura todavía más hostil hacia ellos, de modo que predominen aún más los rasgos negativos de sus actividades. El sistema necesita al sector privado y el sector privado debe aceptar el poder de la burocracia que le es hostil. Pero el resultado es una coexistencia amarga, repleta de desconfianza mutua y conflictos (Kornai, 1992: 455).

### *3.2 La Reforma de la planificación y las empresas estatales en Cuba*

Las empresas estatales conforman la columna vertebral del sistema socialista. En el sistema clásico, los ingresos residuales procedentes de las empresas estatales fluyen directamente al presupuesto estatal, mientras que la burocracia de planificación decide centralmente el precio de venta de cada producto, los salarios y la asignación de bienes de entrada. La categoría de propiedad estatal entendida como “propiedad de toda la sociedad”, opina Kornai, “no solo se despersonaliza,

sino que se elimina. La propiedad estatal pertenece a todos y a nadie”, hecho que se traduce en unos bajos incentivos y en el fenómeno común de la alienación de los trabajadores (Kornai, 1992: 73–75). Las compañías operan con limitaciones presupuestarias blandas, es decir, los intereses de sus gestores se centran, fundamentalmente, en llegar a los objetivos de salida materiales, aunque ello implique pérdidas económicas para la empresa. Por consiguiente, durante la elaboración del plan, los gestores de empresas estatales en países socialistas desarrollan un interés particular en subestimar las capacidades reales de la empresa a fin de lograr unos objetivos de planificación menos ambiciosos, al mismo tiempo que sobrestiman la necesidad de bienes de entrada, en lugar de actuar en nombre de toda la economía. El acaparamiento de bienes es un fenómeno relativamente común no solo entre los consumidores, sino también para las empresas estatales del socialismo. Incluso en el modo de reforma del sistema, cuando se otorga más peso a los criterios financieros, como ocurrió en Cuba con el SDPE, el cumplimiento del plan sigue siendo el objetivo principal de las empresas estatales, por delante de la rentabilidad, por lo que las decisiones de la dirección únicamente responden a señales de precios y a las demandas de los consumidores (Kornai, 1992: 140–148).

Para abordar estos problemas, ha habido varios intentos de reforma. El sistema de “Perfeccionamiento empresarial” aspiraba a revitalizar las empresas estatales dotándolas de una mayor autonomía, descentralizando sus decisiones de dirección (como los salarios, el reclutamiento de mano de obra y los precios) y reteniendo una mayor proporción de sus beneficios con fines de inversión. También se aducía que la participación de los trabajadores, como promesa básica del sistema clásico, podía ser objeto de una mejor implementación mediante un marco descentralizado para la toma de decisiones a nivel de empresa (Campbell, 2004/2005:70). El programa arrancó en 1987 en el seno de algunas empresas militares (responsables, sobre todo, del turismo y del comercio exterior) y, posteriormente, se amplió a cerca de un tercio de las empresas estatales hasta 2002 (Travieso-Díaz, 2002: 129-133). En 1998 se fundó un organismo denominado “Organizaciones Superiores de Dirección Empresarial” u OSDE, cuya finalidad era reemplazar la gestión directa de las empresas con el Ministerio mediante un órgano más corporativo y menos político (Travieso-Díaz, 2002: 125).

Otro de los motivos que explican las constantes deficiencias del sector estatal de Cuba es la dualidad de la moneda, que genera un desincentivo importante a efectos de producción: mientras que el tipo de cambio entre las dos divisas oficiales – el peso cubano (CUP) y el peso convertible (CUC; equivalente al dólar estadounidense) – es de 24:1, el tipo de cambio dentro del sector estatal se fija, de forma arbitraria, en 1:1. Esto hace que las importaciones sean más económicas porque se computan a únicamente 1/24 parte de su precio real, pero desalienta

todavía más a las empresas estatales de generar ingresos mediante la exportación de bienes competitivos. Además, el dualismo monetario distorsiona la evaluación general de eficiencia a través de la economía, oculta los subsidios e impide que tanto gestores como burócratas adopten decisiones racionales basadas en resultados de desempeño reales (Doimeadiós, et al., 2011: 118).

**Tabla 2: Selección de indicadores macroeconómicos de Cuba, 2011-2019 según ONE 2018 y Mesa-Lago 2019.**

Año	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Crecimiento del PIB</b>	2,8 %	3 %	2,7 %	1 %	4,4 %	0,5 %	1,8 %	2,2 %	0,5 %
<b>Formación del capital bruto (% del PIB)</b>	8,5	8,6	9,4	7,6	9,4	9,6	10,3	12	-
<b>Producción industrial física (1989 = 100)</b>	46,8	46,7	55	55,5	62,1	68,7	67,6	67,7	-
<b>Exportación de bienes (en mil millones de dólares estadounidenses)</b>	6,17	5,89	5,56	5,14	3,57	2,54	2,7	2,74	-
<b>Déficit fiscal (% del PIB)</b>	1,7	3,7	1,3	2,2	5,8	6,7	8,7	8,2	-

En la actualidad, la mayoría de empresas estatales sigue teniendo pérdidas crónicas, mientras que una pequeña parte del sector (por ejemplo, la minería y el turismo) son quienes generan los medios necesarios para sustentar al resto de la economía estatal. Desde 2006, el número de empresas estatales en Cuba se ha reducido a más de la mitad y ha pasado de 3519 a 1776 a finales de 2018; esto se debe, en particular, a los intentos de reagrupamiento, aunque un tercio de ellas cerraron definitivamente entre 2009 y 2017. En 2016, 6 de cada 10 empresas estatales se encontraban en una situación “deficiente o mala” según el Controlador general (ONE, 2018: 4; Bye, 2020: 30). Tal y como se aprecia en la Tabla 2, la lenta recuperación de la producción industrial y las modestas reformas en las empresas estatales no se han traducido en un incremento de los ingresos procedentes de las exportaciones. La exportación de bienes se redujo en más de la mitad entre 2011 y 2019 y el crecimiento del PIB no alcanzó el objetivo oficial del 5 % al 7 %, cifra que se había calculado como objetivo para conseguir un crecimiento sostenible. La formación de capital bruto (como porcentaje del PIB) au-



mentó debido al número creciente de inversiones y de dinero destinado al sector productivo, pero entre 2013 y 2018 llegó a un promedio de tan solo el 9,7 %, muy lejos del 25 % que, según los economistas, se necesita para alcanzar los índices de crecimiento previstos. Actualmente, la revitalización de las empresas estatales sigue siendo la principal clave del éxito de las reformas debido a su posición dominante, pero su descentralización —puesto que el estado se abstuvo de una parte de los ingresos de estas— también ha contribuido a aumentar el gasto en déficit (Mesa-Lago, 2019: 4).

Tras la implementación de los Lineamientos, se ampliaron gradualmente las OSDE en toda la economía con el objetivo de cambiar las relaciones verticales entre el estado y las empresas. Desde 2014, las empresas estatales pueden quedarse con el 50 % de sus beneficios (en lugar del 30 %) para crear fondos de estímulo y tomar sus propias decisiones de inversión, si bien a escala limitada (Cubadebate, 2013). Cinco años después de estas modestas reformas, los mecanismos de planificación se sometieron, una vez más, a una profunda remodelación. Y volvieron a aparecer los mismos problemas que en la época del SDPE. El portal de medios estatales “Cubadebate” citaba a un gestor de una empresa estatal según el cual el marco jurídico de la nueva relación entre OSDE y las empresas todavía “no estaba clara del todo” cinco años después. Se podría decir que algunas OSDE empezaron a actuar como “miniministerios” y a emitir órdenes directas en lugar de dar autonomía. Se produjo una “confusión de roles” y las empresas recibieron “orientaciones contradictorias”. Por un lado, se esperaba que las empresas reaccionaran a las señales de mercado mientras que, por otro, la autonomía únicamente existe sobre el papel. O, tal y como Roca describe uno de los principales problemas del antiguo SDPE: “[...] el director de la empresa estaba obligado a cumplir el plan de salida, [...] pero en términos de toma de decisiones; [...] se tenía que consultar siempre con el nivel superior, con el órgano que había creado la empresa” (Roca, 1986: 161).

Una muestra más de microgestión heredada del sistema clásico que resultó ser más duradero de lo que se esperaba (Cubadebate, 9 de abril de 2019). Con el nuevo modelo de planificación presentado en verano de 2019 por parte de Alejandro Gil, ministro de Economía, ahora se alienta a las empresas estatales a tener “iniciativa propia”, a negociar contratos con otras empresas del sector público y privado, y, por consiguiente, a hacer el plan “más flexible”, sustituyendo un planTEAMIENTO “de arriba abajo” por otro “de abajo arriba”. Las empresas estatales deberían recibir créditos para crear nuevas líneas de productos y formar cadenas de valor de manera autónoma. Los excedentes que sobrepasen lo dispuesto en el plan se pueden vender libremente, también a empresas extranjeras de la Zona de Desarrollo Especial Mariel (ZEDM). Se deben flexibilizar los precios para reemplazar gradualmente el mecanismo fijado a nivel central con acuerdos entre las

partes (Gil Fernández, 2019; Mesa-Lago, 2019: 18). A pesar de que la pandemia causada por el coronavirus se ha traducido en una recesión económica que ha implicado el regreso del racionamiento, la descentralización se implementó, al menos parcialmente, antes de la reforma de la divisa de 2020–2021, precedida por la apertura del comercio exterior.

### *3.3 Reforma de mercado y coherencia*

¿Cómo afecta el surgimiento de un nuevo sector privado, junto con un modelo de planificación cambiante, a la coherencia del sistema? En palabras de Kornai, las reformas del mercado dinamitan la coherencia del sistema clásico que, a pesar de sus defectos, opera de una manera coherente con funciones y competencias bien definidas. Los desequilibrios macroeconómicos aparecen durante la fase de reforma, ya que el mercado y la coordinación del plan suelen bloquearse recíprocamente: "El resultado de la ambivalencia en la reforma del sector público es que las carencias de los mecanismos burocráticos y de mercado, lejos de corregirse uno a otro, tienden a reforzarse mutuamente. El sector nada entre dos aguas. Aquello que se produce en el nombre de la coordinación "no es ni plan ni mercado" (Kornai, 1992: 508). Por consiguiente, la escasez y la insatisfacción pública suelen ser más graves que antes de la fase de reforma. La administración de la sociedad – antes coherente – se difumina cada vez más por la merma de coherencia, hecho que afecta no solo a la coherencia económica sino también a los valores más esenciales del sistema:

El sector público semidesregulado muestra pocos síntomas de verse influenciado por el respeto de la industria y la austeridad asociados a la propiedad privada, el mercado y la competencia. Lo que hace es proyectar el espíritu del mercantilismo barato. Esto cala en toda la sociedad: las empresas estatales y los emprendedores privados se sirven de los contactos personales con oficiales de la burocracia con fines de producción y los particulares recurren a ellos para sus propios asuntos, y muchas veces se intenta sobornar. Los compradores que sufren de escasez, ya sean empresas, artesanos autoempleados o consumidores, prueban a hacer lo mismo. La riqueza del estado carece de valor a ojos del público; la gente no cree que se genere a partir de los impuestos y de los sacrificios de la ciudadanía contribuyente ni que los que gestionan la riqueza de la nación deban responsabilizarse de ella. Buena parte del público no condena las acciones de defraudar o robar al estado (Kornai, 1992: 509).

En Cuba, estos problemas se reflejaron perfectamente en el discurso de Raúl sobre "indisciplina social", pronunciado en julio de 2013, cuando criticó el auge de

la corrupción, las actividades ilegales y el comportamiento antisocial, y concluyó que “a pesar de los innegables logros educativos conseguidos con la Revolución [...] hemos dado un paso atrás en cultura ciudadana y espíritu público [...]. Tengo la amarga sensación de que somos una sociedad cada vez más educada, pero no necesariamente más ilustrada” (AP, 2013).

Según Kornai, su falta de coherencia hace que el socialismo de reforma esté “condenado al fracaso” (Kornai, 1992: 25). La historia del socialismo de reforma en Europa del Este parece corroborar esta tesis<sup>21</sup>. Pero, ¿es esto aplicable al socialismo de mercado, tal y como se ejerce en China, Laos y Vietnam? En fuerte oposición a las declaraciones de Kornai en 1992 por las que cualquier forma de socialismo de mercado jamás podría conformar un nuevo modelo coherente que llevase a un crecimiento sostenido, el enfoque chino de reforma de “doble vía”, donde la carga de planificación de las empresas estatales se sustituye gradualmente por la coordinación del mercado en un marco de macroplanificación estratégica, no solo ha resultado ser un gran éxito, sino que ha llevado a la formación de un nuevo modelo durante un período suficientemente prolongado para considerarse, por lo menos “viable”, si no “coherente” (Qian, 2002: 19). Tal y como destaca Alberto Gabriele, el socialismo de mercado<sup>22</sup> jamás podría ser la alternativa más viable en Cuba que permitiera resolver los problemas del modelo económico, ya que “la tensión entre unos logros de desarrollo personal excepcionales en Cuba y la debilidad de sus fundamentos materiales no se pueden sostener indefinidamente” (Gabriele, 2011: 671–672).

De hecho, los documentos conceptuales económicos actuales del Partido, aprobados en su VII Congreso celebrado en 2016, ya apuntan a la previsión de un sistema de socialismo de mercado que se tiene que construir hasta 2030<sup>23</sup>. Sin embargo, el “socialismo de mercado con las particularidades cubanas” no necesariamente se asemejaría a sus homólogos en China y Vietnam en todos sus aspectos, ya que ambos países partieron de unas condiciones distintas. Así, por ejemplo, Cuba dispone de unos sistemas de seguridad social mucho más desa-

---

21 A pesar de que todas las formas del sistema clásico, como es el caso, por ejemplo, de Albania, país altamente aislado, también fracasaron en la misma época, el socialismo de reforma cubano ha demostrado ser sostenible por un largo período histórico a pesar de su falta de coherencia.

22 Para consultar una definición del socialismo de mercado, véase: Gabriele Schettino (2012: 31).

23 Por ejemplo, las distintas formas de propiedad (entre las cuales figuran por primera vez las empresas medianas, junto con las pequeñas empresas) deberían interactuar unas con otras, mientras que la burocracia de planificación debería “dar prioridad a la planificación estratégica” (PCC, 2017: 9); (PCC, 2017: 22). Los mecanismos administrativos de planificación actuales deben sustituirse por otros de tipo económico-financiero (planificación indicativa), mientras que el plan debería ser “menos detallado” en primera instancia, tal y como lo expresó Alejandro Gil, ministro de Economía, en febrero de 2020 (Cubadebate, 2020).

rollados y una mano de obra más cualificada que China y Vietnam al inicio de las reformas de mercado, además de que las condiciones políticas y culturales son muy dispares. Aun así, muchas cualidades del modelo chino y vietnamita podrían ser útiles para las futuras reformas de Cuba, ya que los tres países proceden de la misma familia de formaciones socioeconómicas y se enfrentan a desafíos específicos del sistema parecidos<sup>24</sup>.

Resumiendo los capítulos anteriores, la Tabla 3 muestra las tres distintas formas de socialismo históricamente existente, con sus respectivas diferencias en términos económicos principales, sirviéndose de criterios fijados por Kornai (1992: 393) y Gabriele (2012):

**Tabla 3: Distintos tipos del sistema socialista**

	<b>Socialismo clásico</b>	<b>Socialismo de reforma</b>	<b>Socialismo de mercado</b>
<b>Sistema político</b>	Estado de partido único	Estado de partido único	Estado de partido único
<b>Formas de propiedad</b>	> 80 % aprox. de empresas estatales, con poca o ninguna propiedad privada sobre los medios de producción	Preponderancia del sector estatal, con un número creciente de empresas privadas y cooperativas	Economía mixta con preponderancia del sector estatal
<b>Mecanismo de coordinación dominante</b>	Burocrático (plan)	"Ni plan ni mercado"	Mercado (con planificación estratégica)
<b>Método de planificación</b>	Principalmente material	Material y financiera	Principalmente financiera
<b>Situación del mercado<sup>25</sup></b>	Mercado de vendedores	Mercado de vendedores	Mercado de compradores
<b>Formación de precios</b>	Fijados a nivel central	Parcialmente libre	Principalmente dependientes del mercado
<b>Limitaciones presupuestarias de las empresas estatales</b>	Blandas	Blandas	Parcialmente blandas

24 Para más información sobre la pregunta de cómo podría ser potencialmente el socialismo de mercado en Cuba, véase: Gabriele (2011); Wilkinson (2012).

25 Para consultar una explicación del mercado de vendedores respecto al de compradores en las condiciones del socialismo, véase: Kornai (1992: 218–19, 245–52).

Coherencia	Coherente	Incoherente	Coherente (?)
Ejemplos	Albania (1946-1992), RDA (1953-1963; 1971-1989), URSS (1936-1953)	Cuba (desde 1980), RDA (1963-1971), Hungria (1963-1989), URSS (1953-1964; 1985-1991)	China, Laos, Vietnam (todos 1980-), Yugos- lavia (1949-1990)

Este resumen intenta representar las características típicas de cada una de las “versiones” del sistema, más que ofrecer una lista completa de todas sus particularidades. Asimismo, tal y como se explicaba en la Tabla 2 del capítulo precedente, los límites entre algunas tipologías a veces se solapan y pueden variar a lo largo de la historia.

#### 4 Conclusión: ¿Hacia una nueva forma de socialismo de mercado en Cuba?

Tal y como hemos intentado demostrar en este artículo, el desarrollo económico de Cuba desde 1959 ha seguido unos patrones claramente identificables, con fases de descentralización y recentralización, así como distintas combinaciones de mecanismos de coordinación. Tras el “Gran Debate” que tuvo lugar entre 1963 y 1965, el planteamiento de Guevara consistente en eliminar el mercado “lo antes posible” alcanzó su auge con la “Ofensiva revolucionaria” en 1968. El subsiguiente “Gran desencanto”, tras la fallida cosecha de azúcar en 1970, condujo a la primera revisión fundamental del sistema económico, en el marco de la cual se enlazaron las condiciones objetivas del desarrollo económico con las capacidades de gestión del estado. La ola de institucionalización producida a mediados de la década de 1970 refleja este cambio en la revisión, junto con los primeros experimentos de reforma de mercado en la Cuba socialista.

Tras muchos años de fases de reformas y su revocación parcial, en 2011 el PCC reconoció por primera vez la existencia del mercado como parte integral de su modelo socialista. La esencia del concepto de reforma llegó incluso a consagrarse en la nueva Constitución cubana de 2019, cuyo artículo 18 establece que la planificación central debería “tener en cuenta el mercado y regular sus funciones”. En ella se reconocen distintas formas de propiedad privada. Según la nueva Constitución, la planificación debería “proyectar y dirigir esencialmente el desarrollo económico”, en lugar de microgestionar la economía (Constitución

de la República de Cuba, 2019: 3). Al final, parece que Bettelheim ganó el "Gran Debate"<sup>26</sup>.

Sin embargo, la implementación del programa de reforma hasta ahora no ha alcanzado el consenso político logrado. En el VII Congreso del Partido celebrado en 2016, Raúl Castro tuvo que admitir que tan solo el 21 % de los Lineamientos se habían puesto en la práctica hasta entonces. Tal y como se ha examinado anteriormente, la Reforma se ha quedado estancada en muchos frentes desde entonces con el objetivo de resolver tensiones a corto plazo, hecho que ha dejado el estado actual de coordinación económica en Cuba a un nivel de "ni plan ni mercado". A pesar de que algunos indicadores apuntan a un marco de reforma inspirado en la doble vía china con planificación estratégica, el proceso de reforma actual en Cuba "está varado en el medio" y deja muchas preguntas en el aire (Alonso y Vidal, 2019: 17). La situación no cambió mucho hasta el 1 de enero de 2021, cuando se produjeron finalmente la devaluación gradual del peso, junto con la armonización de los tipos de cambio y la abolición del CUC, como consecuencia de la recesión económica motivada por la pandemia.

Si bien el marco de reforma, actualizado en plena recesión en 2020, apunta hacia un aumento sustancial del aprovechamiento de los mecanismos de mercado, así como hacia el endurecimiento de los límites presupuestarios, solo el tiempo dirá si Cuba consigue dar un paso al frente y salir del enfoque gradual para adentrarse en un modelo socialista de mercado con sus propias bases, que tendría el potencial para crear las bases materiales de un crecimiento sostenido y dinámico, a la par que restauraría una parte importante de la coherencia perdida al resolver problemas estructurales de la economía.

## Bibliografía

- ALONSO, José Alonso y VIDAL, Pavel. "la reforma económica en Cuba: ¿Atrapada en el medio?". Documento de trabajo, 2019.
- AP. "Raúl Castro rages against Cubans' sloppy habits and decaying morals". 03.07.2013. Disponible en: <https://www.theguardian.com/world/2013/jul/08/cuba-raul-castro-sloppy-habits>. Consultado el 03.06.2020.
- BETTELHEIM, Charles. "Formen und Methoden der sozialistischen Planung und der Entwicklungsstand der Produktivkräfte". *Bettelheim, Castro, Guevara, Mandel, Mora, Wertgesetz, Planung und Bewusstsein. Die Planungsdebatte in Cuba*. Frankfurt: Verlag Neue Kritik, 1969, p. 80–108.
- BYE, Vengard. "Cuba, From Fidel to Raúl and Beyond". Cham: Springer International Publishing, 2020.

---

26 De hecho, muchas cuestiones en los documentos conceptuales van incluso más allá de la propuesta original de Bettelheim.

- CAMPBELL, Al. "Planning in Cuba Today". *International Journal of Political Economy*, vol. 34, n.º 4, (2004/2005), p. 65–83.
- Constitución de la República de Cuba, 2019.
- CUBADEBATE. "Cuba, hacia un plan económico más flexible y dinamizador". 26.02.2020. Disponible en: <http://www.cubadebate.cu/noticias/2020/02/24/presidente-y-primer-ministro-de-cuba-participan-en-balance-del-ministerio-de-economia-y-planificacion/XrB376j7Q2w>. Consultado el 03.06.2020.
- CUBADEBATE. "Decenio 2010-2019. Diez aspectos que marcaron la actualización del modelo económico cubano". 09.01.2020. Disponible en: <http://www.cubadebate.cu/especiales/2020/01/09/decenio-2010-2019-diez-aspectos-que-marcaron-la-actualizacion-del-modelo-economico-cubano/#.Xwb95ij7Q2w>. Consultado el 09.01.2020.
- CUBADEBATE. "Marino Murillo: El modelo cubano es socialista". 15.10.2013. Disponible en: <http://www.cubadebate.cu/especiales/2013/10/15/marino-murillo-el-modelo-cubano-es-socialista/Xq7ySKj7Q2w>. Consultado el 03.06.2020.
- CUBADEBATE. "OSDE-Empresa: ¿Hacia dónde se mueve la balanza?" 09.04.2019. Disponible en: <http://www.cubadebate.cu/especiales/2019/04/09/osde-empresa-hacia-donde-se-mueve-la-balanza/>. Consultado el 03.06.2020.
- DÍAZ FERNÁNDEZ, Ileana. "Largo y tortuoso es el camino... del trabajo por cuenta propia". En línea. 22.08.2019. Disponible en: <https://progresosemanal.us/20190812/largo-y-tortuoso-es-el-camino-del-trabajo-por-cuenta-propia/>. Consultado el 03.06.2020.
- DOIMEADIÓS, Yaima.; HIDALGO, Vilma; LICANDRO, Gerardo. y LICANDRO, José Antonio. *"Políticas macroeconómicas en economías parcialmente dolarizadas: experiencia internacional y de Cuba"*. La Habana, 2011.
- FEINBERG, Richard. E. "Extender la mano. La nueva economía de Cuba y la respuesta internacional". 2011. Disponible en: <https://www.brookings.edu/es/research/extender-la-mano-la-nueva-economia-de-cuba-y-la-respuesta-internacional/>. Consultado el 03.06.2020.
- GABRIELE, Alberto y SCHETTINO, Franceso. "Market Socialism as a Distinct Socioeconomic Formation Internal to the Modern Mode of Production". *Journal of Marxism and Interdisciplinary Inquiry*, vol. 5, n.º 2, (2012), p. 20–50.
- GABRIELE, Alberto. "Cuba: From State Socialism to a New Form of Market Socialism?". *Comparative Economic Studies*, vol. 53, n.º 4, (2011), p. 647–678.
- GIL FERNÁNDEZ, A. "Cuba estima el crecimiento del PIB en el entorno del 1 % para 2020, asegura ministro de Economía". 20.12.2019, 12:00. Disponible en: <http://www.cubadebate.cu/noticias/2019/12/20/cuba-estima-crecimiento-del-pib-en-el-entorno-del-1-para-2020-asegura-ministro-de-economia/XLK-q3Sj0k2w>. Consultado el 03.06.2020.
- GUEVARA, Ernesto Che. "Über das Budget-Finanzierungssystem". *Bettelheim, Castro, Guevara, Mandel, Mora, Wertgesetz, Planung und Bewusstsein. Die Planungsdebatte in Cuba*. Frankfurt: Verlag Neue Kritik, 1969, p. 47–80.
- KARL, Terry. "Work Incentives in Cuba". *Latin American Perspectives*, vol. 2, n.º 4, (1975), p. 21–41.

- KORNAI, János. y BOSSÁNYI, Katalin. "An interview with János Kornai". *Acta Oeconomica*, vol. 42, n.º 3/4, (1990), p. 315–328.
- KORNAI, János. *"The Socialist System. The Political Economy of Communism"*. 1.ª ed. Oxford: Clarendon Press, 1992.
- MANDEL, Ernest. "Die Warenkategorien in der Übergangsperiode". *Bettelheim, Castro, Guevara, Mandel, Mora, Wertgesetz, Planung und Bewusstsein. Die Planungsdebatte in Cuba*. Frankfurt: Verlag Neue Kritik, 1969, p. 108–145.
- MESA-LAGO, Carmelo y PÉREZ-LÓPEZ, Jorge. "Cuba's Aborted Reform. Socioeconomic Effects, International Comparisons, and Transition Policies". Gainesville: University Press of Florida, 2005.
- MESA-LAGO, Carmelo. "Revolutionary Change in Cuba". Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1971.
- MESA-LAGO, Carmelo. "The Cuban Economy After Six Decades of Socialism: Changes, Continuities And The Worsening Crisis". *Cuba in Transition*, vol. 29, (2019), p. 1–21.
- MESA-LAGO, Carmelo. "The Cuban Economy at the Crossroads. Fidel Castro's Legacy, Debate Over Change and Raúl Castro's Options". WP 19, 2008.
- ONE. Series Estadísticas (Anuario Estadístico de Cuba), 2018.
- PCC. *Documentos del 7.º Congreso del Partido*. La Habana, 2017.
- PCC. "Resolution on the Guidelines of the Economic and Social Policy of the Party and the Revolution". La Habana, 2011.
- PINKSTONE, Brian y FARRELL, James. "Was Socialism the Same Everywhere? A Comparison of Hungary and Cuba". *Társadalom és gazdaság Közép- és Kelet-Európában / Society and Economy in Central and Eastern Europe*, vol. 19, n.º (4), (1997), p. 71–105.
- QIAN, Yingyi. "How Reform Worked in China". Documento de trabajo 473, 2002.
- ROCA, Sergio. G. "State Enterprises in Cuba Under the New System of Planning and Management (SDPE)". *Cuban Studies*, vol. 16, (1986), p. 153–179.
- TORRES PÉREZ, Ricardo. "Cuban Socialism at 60: Old Aspirations and New Realities". Disponible en: BRUNDENIUS, Claes. (ed.) *Reflections on Socialism in the Twenty-First Century*. Cham: Springer International Publishing, 2020, p. 167–189.
- TORRES PÉREZ, Ricardo. "La economía cubana en 2019". 09.01.2020. Disponible en: <https://progresosemanal.us/20200109/la-economia-cubana-en-2019/>. Consultado el 03.06.2020.
- TRAVIESO-DÍAZ, Matías. F. "Cuba's Perfeccionamiento Empresarial Law: A Step towards Privatization?" *University of Pennsylvania Journal of International Law*, vol. 23, (2002), p. 119–151.
- TRIANA, Juan C. Entrevista con el autor, 27.12.2019.
- WHITE, Gordon. "Cuban Planning in the Mid-1980s: Centralization, Decentralization, and Participation". *World Development*, vol. 15, núm. 1 (1987), p. 153–161.
- WILKINSON, Stephen. "Neither Beijing nor Hanoi but a Cuban market socialism?" *International Journal of Cuban Studies*, vol. 4, n.º 3–4, (2012), p. 260–268.



- YAFEE, Helen. "Che Guevara and the Great Debate, Past and Present". *Science & Society*, vol. 76, n.º 1, (2012), p. 11–40.
- ZIMBALIST, Andrew y ECKSTEIN, Susan. "Patterns of Cuban Development: The First Twenty-five Years". *World Development*, vol. 15, n.º 1 (1987), p. 5–22.
- ZIMBALIST, Andrew. "Incentives and Planning in Cuba". *Latin American Perspectives*, vol. 24, n.º 1, (1989), p. 65–93.

**Marcel Kunzmann.** Egresado de la Maestría de Estudios Interdisciplinarios Latinoamericanos de la Universidad Libre de Berlín. Estudió Ciencias Políticas, Historia y Economía en Jena (Alemania), La Habana (Cuba) y Berlín (Alemania). Su investigación se enfoca en la reforma económica de Cuba, sobre la cual escribió su tesis de maestría *Neither Plan nor Market. Problems and Coherence with the Gradual Reform Approach* (2020). ORCID: 0000-0003-2244-692X

## Economías múltiples y resistencia cotidiana en Cuba: Una transición desde abajo

### Introducción<sup>1</sup>

Estudios contemporáneos de economía política y antropología económica reconocen que cualquier economía nacional debe de estudiarse como una trama de varias esferas disímiles, pero interdependientes – formales e informales, comerciales y solidarias, familiares y corporativas, estatales y comunitarias, legales e ilegales. Un marco de ‘economías diversas’ se ha establecido no sólo para entender mejor los flujos interconectados que se desenvuelven, valoran y reproducen de diversas formas (Gibson-Graham, 2008) – lo cual vemos muy necesario en sí en el caso cubano. También se utiliza esta perspectiva para estudiar y visualizar dinámicas alternativas ya existentes que podrían fungir como semillas de transformación hacia economías más equitativas (e.g. Ostrom, 2010; Smith *et al.* 2014; Richardson, 2015; Koopman, 2011; Goodman *et al.* 2012).

Abordar en el sistema económico cubano la desigualdad de ingresos, de acceso a la oportunidad – y progresivamente, también de las propiedades –, así como la opacidad de los flujos económicos (Hansing & Hoffmann, 2020; Espina & Togores González, 2012), requiere pensar la economía en un esquema múltiple. Co-existen relaciones de producción diversas e intercomunicadas, dependientes una de otra, pero con reglas y derechos distinguibles entre sí (Ritter, 2015; Pérez-López, 2018). Sin embargo, las principales estructuras vertebrales para la formulación de políticas públicas y económicas permanecen inalcanzables (y a menudo invisibles) al debate popular, mientras ejercicios indispensables para la evolución societal han sido criminalizados o marginalizados. Tres factores promueven este *impasse*: La falta de instituciones independientes de investigación social, la muy limitada capacidad para asociar y conjeturar desde la ciudadanía temas de interés social y cooperativo (Chaguaceda, 2011), y la distancia geográfica y ontológica de casos semejantes por los cuales traducir la transición pos-so-

---

1 Partes de este trabajo se basan en ensayos recientes publicados en *Foro Cubano* (Universidad Sergio Arboleda, Bogotá): Thiemann y Mare (2019); Thiemann (2019a, 2019b).

cialista (Reid-Henry, 2007). Más allá del estancamiento de la economía en sí, debemos enfrentar vacíos conceptuales en su representación.

Nuestra investigación se acerca a este vacío desde dos direcciones: Primero, propone un marco conceptual que rompe con el excepcionalismo predominante en los estudios y discursos sobre Cuba (Hoffmann & Whitehead, 2007), y deja atrás los binarismos (socialismo-capitalismo; legal-ilegal; estatal-privado, etc.) que siguen dominando las discusiones sobre el ‘sistema económico’ de la isla. Exploramos la utilidad de dos marcos conceptuales novedosos: La teoría de economías múltiples de Gibson-Graham, y los estudios de infrapolítica y resistencia cotidiana (Scott 1986, 1990; Tria Kerkvliet, 2009; Ye *et al.* 2016) basada en teorías de subalternidad (Shanin, 1990; van der Ploeg, 2008). Intentamos así vincular la información socio-económica recopilada por recientes encuestas estandarizadas (Mesa-Lago *et al.* 2016; Hansing & Hoffmann, 2020) con perspectivas transdisciplinarias que permiten articular cuestiones sobre la economía pos-socialista con dinámicas políticas, culturales y semánticas.

Segundo, discute los resultados de un programa de entrevistas que abordó la diversidad de espacios y prácticas ilegales e informales, diseñado para lograr un máximo de confianza entre entrevistadores y entrevistados. Recopilamos datos empíricos de una variedad de sectores económicos, en forma de testimonios y relatos de vida que detallan la fluidez entre prácticas legales e ilegales. Debido a la delicadeza de los temas tratados y la probable contaminación de datos por patrones de autocensura, trabajamos con un equipo de colaboradores que entrevistaron personas ya conocidas y siguieron la técnica de “snowball sampling” (Atkinson & Flint 2001). Los encuentros se realizaron en un plano íntimo, conversacional, y en algunos casos a través de visitas repetidas tanto para ganar la confianza de los sujetos como para entender mejor los mecanismos y lugares que emplean en sus trabajos y negocios. Para el presente proyecto consideramos un total de 72 testimonios, recogidas entre 2017 y 2020 en cinco provincias (La Habana, Mayabeque, Pinar del Río, Camagüey y Matanzas). En la muestra predominan sujetos con experiencia de trabajo estatal y no-estatal en sus sectores (edad 30-59) que viven y trabajan en ámbitos (sub-/inter-) urbanos<sup>2</sup>.

Argumentamos que la transición cubana ha creado tres economías con motivos y mecanismos de movilización y valorización distintos (Tabla 1). La sociedad en gran medida ha dejado atrás los motivos y métodos del estatismo paternalista que la caracterizó durante el periodo de dependencia soviética y la condujo a la crisis del ‘Periodo Especial’. Saliendo de la crisis y sus orígenes estructurales, Cuba ha experimentado dos transiciones interconectadas: ‘Desde arriba’ las élites pos-socialistas han reorganizado varios monopolios estatales como poten-

---

2 Thiemann y Spoor (2019) trata temas semejantes en la producción agrícola y la ruralidad en Cuba.

ciales empresariales que permiten la supervivencia del aparato de poder y financian una reducida gama de servicios sociales (Morales, 2009). ‘Desde abajo’, la población ha reorganizado las relaciones cotidianas, tanto dentro como fuera del Estado, de forma que permitan la supervivencia de los hogares.

### *Interacciones entre múltiples economías en Cuba*

La tabla 1 resume nuestro análisis de los tres subsistemas que conforman el espacio socio-económico cubano. En el primer recuadro se configuran todas las operaciones sobrevivientes del Estado paternalista: un Estado que pretende alimentar a sus pobladores (alimentos normados y liberados), que les ofrece vestiduras, que les asigna un trabajo (servicio social) y les brinda educación, salud y opciones culturales de manera gratuita, que asiste en caso de eventualidades (Defensa Civil) y provee sustitutos domésticos puntuales (implementos por la “Revolución energética”, entre otros). Esta economía social ha sido la de mayor uso político para el sostenimiento de un ejercicio igualitarista y para la legitimación del proceso en sí mismo; ha funcionado como estrategia de cohesión y explicación del sistema denominado ‘socialista’. Es la que supone la filantropía del Estado para priorizar lo social y contiene los modos distribuidos de racionamiento, subsidio, gratuidades e incentivos de lealtad.

**Tabla 1: Cuba bajo la perspectiva de ‘economías múltiples’**

<b>Economía mixta</b>	<b>Actores</b>	<b>Motivos</b>	<b>Métodos</b>	<b>Importancia</b>
<b>1. Economía social</b>	Estado paternalista; Trabajo sacrificado	Igualitarismo; Indicadores de desarrollo; Continuidad en el poder	Control de fuerza laboral; Subsidios; Burocracia	En declive; Sin ingresos propios
<b>2. Estado empresarial</b>	Estado post-socialista: Elites y empresas militares Corporaciones internacionales	Ganancia/profit	Monopolios; Altos márgenes; Represión de competencia	Crecimiento rápido; Acceso al poder
<b>3. Economía popular</b>	Trabajadores; Hogares	Subsistencia; Resistencia diaria; Desarrollo endógeno	<i>‘La lucha’;</i> <i>Robo de productos;</i> <i>Desvío de activos;</i> <i>Producción informal</i>	Principal economía; Sin acceso al poder; Ilegal pero parcialmente tolerada

Esta economía social ha sobrevivido la transición, pero a duras penas. A partir de la crisis económica de los 90, la urgencia de nivelar el impacto apremió al gobierno a aprobar recortes en el gasto general, reducciones de servicios y subsidios estatales, y recaudo de servicios antes gratuitos. Se liquidaban así, tanto en lo práctico como en lo simbólico, los constructos discursivos y pilares igualitarios que habían alimentado la esperanza de la ‘construcción del socialismo’ (Espina *et al.*, 2011: 59–75; Mare, 2019). Treinta años después, el Estado paternalista depende más que nunca del sacrificio de su fuerza de trabajo, constituida por profesionales especializados, burócratas locales, obreros y personal técnico. Los trabajadores estatales son, a su vez, los actores sociales aliados ‘naturales’ de la continuidad del paternalismo de Estado, y los más vulnerables ante sus cambios. Tras tres décadas de inflación y estancamiento salarial, los 3.1 millones de trabajadores a tiempo completo en el sector estatal percibían un salario medio mensual de US\$32.38 en 2018 (ONEI, 2019), una suma simbólica incluso en el contexto cubano.<sup>3</sup> Varios autores han calculado que los salarios reales en 2011 representaron el 26–27% del valor que alcanzaron en 1989 (Vidal & Everleny, 2012: 9; Mesa-Lago, 2012: 8); por su parte, Mesa-Lago lo ubica en un 39.3% para 2016 (2017: 5). En conjunto con las pensiones, la seguridad social y otros pagos redistributivos, los salarios estatales representan solo el 3.5% del PIB de Cuba.<sup>4</sup> Aunque el cambio monetario anunciado para enero del 2021 promete subir considerablemente los salarios nominales en CUP, estimamos que entre la inflación, la dolarización de muchos mercados domésticos, y los impactos de la pandemia los salarios reales no crecerán en los años 2021–22.

Si nos enfocamos en el sustento de los hogares, entonces, la transición pos-socialista ya se ha producido. Si bien el empleo estatal sigue siendo formalmente la norma, para la mayoría de los empleados estatales su salario formal constituye sólo una fuente secundaria (o terciaria) de ingresos. Al deshacer el equilibrio relativo entre salarios y consumo que caracterizó la economía social-centralista de Cuba durante la tutela soviética (1972-1991), el Partido Comunista de Cuba (PCC) recortó sus obligaciones paternalistas. Al enviar a los cubanos a valerse por sí mismos, no obstante, curiosamente insistió en que continuaran cumplien-

---

3 En la prensa oficial, el Secretario General de la Central de Trabajadores de Cuba reconocía que “...los salarios son insuficientes para satisfacer las necesidades” (Granma, 31. Julio 2017). Estimamos que menos del 10% de los hogares cubanos (aquellos que ganan más de US\$50 por miembro del hogar a la tasa popular de cambio) puede cubrir los costos de su canasta básica mensual de alimentos únicamente a través de salarios y pensiones (ver también Belyea, 2018). Este porcentaje disminuye aún más si se calculan los costos diarios de transporte, de los servicios públicos, el mantenimiento básico de la vivienda y la atención médica.

4 Cálculo propio a base de ONEI (2018), tomando en cuenta el deflactor de PIB calculado por Vidal (2017: 12).

do su parte del contrato social entre Estado paternalista y sociedad proletaria. Si-gue regulando la economía de tal manera que los ciudadanos deban de forma casi exclusiva trabajar, vender, comprar de y responder a las exigencias de un aparato de Estado omnipresente. Por consiguiente, la respuesta del PCC a la crisis econó-mica del ‘Periodo Especial’ constituyó, lejos de una desviación como muchos au-tores postulan, una *radicalización* del modelo Guevariano de trabajo voluntario, basado en la moralidad, no en el pago. En consecuencia, tanto las élites como la población trabajadora han tenido que buscar otras formas de sustento.

A pesar de este sacrificio generalizado la economía social tiene un alcance cada vez más reducido. La venta de productos subsidiados, empezando con la ‘libreta’ de abastecimiento de alimentos, ofrece cada año menos variedad de pro-ductos, de la cual algunos son sustituidos o entran con faltante en su cuota men-sual. En otros términos, hoy día el Estado paternalista garantiza la alimentación a precios subsidiados durante la primera semana de cada mes. Transcurrida ésta, deben subordinarse a los precios y márgenes de los supermercados, o pactar en el mercado negro.

En ausencia de un nuevo contrato social, y rechazando la radicalización del voluntarismo, la mayoría de los cubanos reformularon sus obligaciones con el Estado como oportunidades para la privatización cotidiana, ampliaron la parti-cipación en los mercados negro y gris, y confiaron en las remesas y su recircula-ción interna. De la macrodinámica de la construcción nacional y la redistribución institucionalizada, recurrieron a la microdinámica entre dependencias insosteni-bles y autonomías ilegales.

En convivencia con el Estado paternalista pero mucho menos visibilizada, se ubica una segunda esfera: El Estado empresarial. En ella encontramos los prin-cipales actores de la transición post-socialista ‘desde arriba’: conglomerados que pertenecen a la cúpula militar, gerentes y profesionales leales, y determinadas empresas internacionales socias de esta élite. Operan dentro de un ámbito opaco y con escaso balance de poderes<sup>5</sup> (Tedesco, 2018; Klepak 2012; Pedreira, 2013). Desde que la defensa del sistema ha devenido de una tarea militar de defensa territorial a una tarea comercial de supervivencia económica, esta esfera es el principal ‘baluarte’ de las fuerzas armadas cubanas (FAR). Como propone Sid-diqi (2017: 1–2), el grado de militarización de una economía no corresponde únicamente al tamaño del presupuesto de defensa, sino a la economía política del ‘capital militar’: *“Profit-making ventures conducted by the military, with the*

---

5 Considerando la naturaleza de su organización y sus miembros, su operar ocurre sin control di-recto, ni siquiera parcial de las bases, la información de sus activos y presupuesto no es pública ni accesible, los oficiales gerentes no otorgan entrevistas, su catadura militar se justifica por la estrategia económica en la seguridad nacional y su secretismo bajo la premisa de que “el enemi-go” no debe tener acceso a esa información.

*involvement of armed forces personnel or using the personal economic stakes of members of the defence establishment*". Aunque 1952 marca el comienzo del dominio militar sobre la política en Cuba, cementado después de la entrada del Ejército Rebelde a La Habana en 1959, la economía militar que conocemos ahora se fomentó en los años 90 con la unificación de las diversas operaciones llevadas a cabo por agentes del Ministerio de las Fuerzas Armadas (MINFAR) y del Ministerio del Interior (MININT) para proveer al país con divisas (Sweig 2016: 71, 135–6). Desde entonces la cúpula militar pasó a administrar el turismo, el mercado interno en divisas, el transporte aéreo, la minería, la biomedicina y diversas exportaciones de productos rentables como el tabaco o el ron (Tedesco, 2018: 113).

El desempeño militar en la economía post-socialista, entonces, difiere categóricamente del de las empresas de armamentos y construcción militar formados en los 60 y 70, por cuatro razones: 1<sup>ero</sup>. en vez de asuntos de defensa responden a oportunidades de negocio; 2<sup>do</sup>. en vez de objetivos definidos de seguridad nacional han entrado en una búsqueda abierta de plusvalía; 3<sup>ero</sup>. las empresas militares compiten con empresas civiles que podrían llevar a cabo los mismos negocios; y 4<sup>to</sup>. las FAR han creado jerarquías informales paralelas a las designadas por la constitución. Durante el mandato presidencial de Raúl Castro, ministro de defensa desde 1959 y principal arquitecto de la transición empresarial, esta élite tomó el poder de los ministerios y agencias claves para controlar las principales fuentes de plusvalía (comercialización de servicios médicos, turismo, recaudación de remesas y comercio con productos importados, exportaciones de azúcar, tabaco y ron, entre otros) y de capital (e.g. el Instituto Nacional de Planificación Física, el Banco Financiero Internacional, y la organización de áreas protegidas, Flora y Fauna). La empresa más rentable de Cuba es en este momento un conglomerado multisectorial nombrado Grupo de Administración Empresarial S.A., GAESA por sus siglas. Este registra ventas estimadas entre US\$4 y 5 mil millones anuales, número que representa más del 10% del PIB cubano (González *et al.*, 2018).

A través de GAESA y otros conglomerados menores, el Estado empresarial concentra y controla casi todos los sectores económicos rentables. Institucionalmente separado de los motivos igualitarios y redistributivos del Estado social, persigue optimizar sus márgenes *vis-a-vis* una ciudadanía re-formulada como clientela. Sin embargo, su ganancia es únicamente posible por el monopolio que ejerce sobre sectores económicos claves y por la desventajosa regulación a posibles competidores. Ninguna empresa extranjera puede vender sus productos y servicios sin la participación del Estado empresarial, mientras que a los cubanos le son otorgadas únicamente aquellas licencias y espacios económicos que no interfieren con los monopolios ya establecidos. Para asegurar la exclusividad de

sus mercados de exportación, por ejemplo, el gobierno no aceptó la moción de la administración de Barack Obama, cómo parte del proceso de descongelamiento, de permitir a los pequeños negocios cubanos exportar a Estados Unidos. Es importante entender que varios monopolios claves, que en su momento fueron establecidos para hacer posible el papel del Estado paternalista, ahora sirven al Estado empresarial. Los altos subsidios se convirtieron así en altos márgenes.<sup>6</sup> Bajo estas condiciones, los proyectos de GAESA y otras corporaciones crecen muy rápidamente y, aunque son empresas que demuestran muchas ineficiencias operacionales, logran invertir en sus cadenas de valor y establecer sus sucursales (por ejemplo, las Tiendas de Recaudación de Divisas (TRD) y la cadena Panamericana) a lo largo del país.

En parte, la re-estructuración empresarial de partes del Estado se fundamenta en la transición de un modo de dependencia internacional a otro. Desde los años 90, Cuba se desconectó del ‘tubo’ de donativos de países gobernados por partidos hermanos del PCC, un proceso que termina con el colapso de la economía venezolana entre 2014 y 2017. En vez de liberar fuerzas productivas significativas en el interior, el Estado se enfoca en reconectarse a un benefactor externo, en este caso la diáspora, cuya multitud de ‘mangueras’ irregulares mantienen la población a flote. En el periodo 2008 a 2018, las remesas (como flujo de subsidios hacia Cuba) superaron el valor de las mercancías, créditos, combustibles, conocimientos, inversiones y armamentos enviados anualmente por la URSS y sus satélites en los años 80.<sup>7</sup> La diferencia principal entre las dos épocas de dependencia externa es, entonces, que el Estado disponía directo de la primera, mientras hoy necesita mecanismos comerciales para apoderarse de al menos una parte significativa de la segunda. Para lograr ‘captar’ las remesas, el

---

6 Un sector que demuestra cómo el interés de incrementar el margen comercial del Estado empresarial muchas veces se impone por encima de intereses de desarrollo endógeno del Estado paternalista es la política que se aplica desde los años 90 a la importación y venta de herramientas en tiendas estatales. Un entrevistado, representante de una firma extranjera con tres décadas de presencia en Cuba, relata cómo herramientas básicas y intermediarias llegan a ser inaccesibles para la población: “Nos propusieron abrir una tienda para la población con herramientas eléctricas y de mano, y teníamos mucho interés porque hay mucho mercado para esos productos. Le dimos nuestra propuesta con los precios a los que suministraríamos los productos a la tienda, que sería de Habaguanex. En el próximo encuentro nos mostraron el listado con los precios que ellos le pondrían a la población, y eran el triple del costo. Así no se vendería nada, y no nos convenía correr con los gastos de inversión para una tienda fantasma.” (#5, Habana, 30.11.17).

7 Según Mesa-Lago (2018), entre el 2008 y el 2018, los cubanos en la isla recibieron US\$57,269 millones de su diáspora. De ello, US\$29,948 millones en efectivo y US\$27,321 millones en mercancías a la isla. En 11 años, este modo de subvención externa superó la ayuda que Cuba recibió de la URSS en casi treinta años (estimada en US\$30,000), tanto como los US\$40,000 millones que recibió de Venezuela en 17 años.



Estado empresarial ha desplegado redes comerciales para la comercialización de mercancías de bajo costo adquisitivo en el mercado internacional, cuyo valor se multiplica en las condiciones de escasez mantenidos en el interior.

Por otra parte, la condición favorable para el joven capitalismo estatal resulta en el acceso directo al poder del que disfruta. El modelo de planificación central se mantiene en los ministerios, pero hoy existe además una jerarquía paralela que controla la mayoría de los activos e inversiones que harían efectiva la planificación. El Ministerio de Comercio Interior (MINCOM), por ejemplo, puede tener la voluntad de mejorar sus capacidades caducas de refrigeración y transporte para aumentar la efectividad del acopio y la distribución de productos domésticos a bodegas y agromercados. En la práctica, no obstante, son las cadenas de supermercados de GAESA donde estos recursos se invierten para poder vender más productos importados de lujo (Thiemann & Spoor, 2019). Dado sus relaciones familiares con los principales dirigentes del PCC y las FAR, es probable que directores del Estado empresarial en algunos casos tengan más potestad de tomar decisiones claves sobre la economía que los cuadros del Estado paternalista.

Examinando la capacidad de acción de los funcionarios en la élite empresarial para establecer intereses políticos, el fenómeno podría pensarse en términos de una nueva clase: un gremio con intereses pronunciados, con poder de protección y comportamiento (político y administrativo) de cierta relación tributaria con el sistema, aunque bastante alejados del ideal igualitario (Riggs, 2001). Este disfruta de oportunidades de acceso y emprendimiento, vínculos clientelistas, poder político y alcance financiero muchísimo mayor que el de los otros grupos que acá exponemos; que aunque acepta una apertura económica, mantiene su pensamiento político en la lógica de la Guerra Fría y en la necesidad de fortalecer el ámbito ideológico; que preserva su hegemonía en la seguridad interna y desde la supervisión militar. En suma una clase “cada vez más amplia y despótica en sus relaciones con los trabajadores, y que en el curso de su consolidación y desarrollo comienza a autorreclutarse [...] y a mantener relaciones de producción/apropiación de tipo explotativo” (Quijano, 2014: 580–581).

Una tercera esfera de la economía mixta hace contrapeso a las dos primeras, y crece en paralelo con las contradicciones entre ellas: La economía popular o autónoma, en la cual conviven mercados negros y grises, prebendas y sobornos y, a menor escala, el cuentapropismo semi-legal. Aunque los salarios en algunos sectores estatales aumentaron tácitamente en 2018, la mayoría del trabajo realizado en Cuba se desarrolla como una “lucha por la autonomía [...] en un contexto caracterizado por relaciones de dependencia, marginación y privación” (van der Ploeg, 2008: 23). Esta definición se origina en debates sobre las relaciones no capitalistas en la agricultura (la “condición campesina”). En el contexto cubano, no obstante, puede observarse mucho más allá de las especificidades del traba-

jo agrícola. Mediante un amplio portafolio de estrategias de resistencia y subversión económica, los trabajadores estatales han transformado sus empleos en plataformas para la ‘privatización diaria’ de los activos e insumos estatales. Gran parte de la población ha aceptado y normalizado su dependencia por lo menos parcial de remesas y transacciones ilegales. El peso macroeconómico de estas transacciones han aumentado y cambiado de categoría: De canales suplementarios para bienes escasos, los mercados negros y grises han llegado a representar la fuente principal de ingresos para una mayoría significativa de hogares; también resultan mercados primarios para muchos bienes y servicios, desde gasolina hasta cemento.

Es cierto que una extendida economía ilegal existió en todos los países del campo socialista, incluyendo a la Cuba de los años 80 (Loś, 1990; Smart, 1993; Smart & Hsu, 2007). En ella, los ciudadanos se ocuparon en corregir y suplementar los movimientos toscos de la economía planificada (escaseces de unos productos y servicios, y sobreproducción de otros). Desde el Periodo Especial, no obstante, la provisión de necesidades y la búsqueda de progreso en Cuba se han individualizado y desplazado a la economía subterránea a una escala que supera tanto el *blat* soviético como el *guanxi* chino. En consecuencia del desbalance entre la agencia cada vez más limitada del Estado paternalista y la explotación de los monopolios empresariales, los hogares cubanos participan diariamente en esta tercera economía: Cuando compran víveres, productos de higiene o la prensa diaria; cuando pagan el consumo eléctrico del hogar; cuando se transportan; cuando construyen o reparan sus casas; cuando tramitan puestos laborales, un tratamiento médico, un permiso u documentación legal. La falta de datos oficiales hace difícil comprobarlo cuantitativamente, pero nuestra observación deduce que la economía autónoma constituye la más grande de las tres, y la que más ‘resuelve’ en la vida diaria de los cubanos (Ritter, 2015; Hirschfeld, 2006).

La mayoría de los trabajadores estatales dependen de actividades alternativas para compensar sus salarios. Una gran parte de estas actividades se desarrollan durante su jornada laboral, en su puesto de trabajo y a costa de los motivos sociales o empresariales de sus firmas. El comercio ilegal, el desvío de recursos, el pequeño soborno, el impago de impuestos y el robo, forman parte de una vida diaria al margen de la ley que, por necesidad, los cubanos han legitimado. Una palabra que muchas veces se usa para describir este fenómeno es ‘la lucha’. ‘Luchar’ denomina (trans-)acciones ilegales cometidas para subsistir. Pero a la vez constituye un ámbito de agencia colectiva que transforma al país desde abajo, porque permite resistir a un gobierno que no da espacio a otro tipo de manifestaciones más explícitas. Sin plataformas políticas de rigor, las personas se manifiestan en lo económico.

La *praxis* de autonomía se despliega en una serie de economías informales que resisten al poder, pero a la vez lo evitan (Scott, 1985). Aquí diferimos del análisis común de los mercados negros como una esfera ‘proto-capitalista’ que demuestra que “los cubanos son capitalistas” después de todo, aunque su gobierno se niegue a legalizar la ‘innata’ búsqueda de *profit* que se practica en los mercados negros (Cave, 2012). Proponemos, en su vez, ver a la gran mayoría del trabajo autónomo como parte de lo que Shanin (1990) llama “economías expolares” – espacios que quedan fuera de la dicotomía socialismo-capitalismo y experimentan con motivos de subsistencia.

Los mercados grises pueden referirse, asimismo, a las posiciones en el sector estatal que calzan significativamente el salario con lo que Riggs (2001: 817–818) denomina “ingreso prebendario”: ingresos personales o beneficios derivados del acceso a activos estatales (vehículos, maquinaria), bienes y servicios escasos, información privilegiada y poderes administrativos (cfr. Katsenelinboigen, 1977). Incluso la mayoría de los negocios legales (tanto de administración estatal, como cooperativizada y privada) participan rutinariamente en transacciones opacas, se proveen del mercado negro, contratan mano de obra sin licencia laboral y evaden impuestos. Otras posiciones más privadas y menos visibles operan bajo un régimen de ‘ilegalidad tolerada’ donde el gobierno, evitando la ruptura y persecución explícita que eliminaría esos servicios y aumentaría la tensión económica y política, permite estas actividades desde un limbo legal, limitándose a intervenir de manera selectiva (Bloch, 2018).

Las bifurcaciones y lagunas que genera la economía mixta son características indeseables, pero latentes en la vida cotidiana del país. Según Bloch, forman la base del equilibrio de poder desarrollado en las últimas tres décadas de post-socialismo entre el PCC y la sociedad. De un lado, si el Estado paternalista hiciera valer sus propias leyes, reduciendo a la población a los salarios simbólicos que entrega, provocaría un éxodo masivo de los empleos estatales (incluidos los órganos burocráticos y ejecutivos) así como amenazas más serias para su control del poder. Sin embargo, su operar en conjunto con el sector militar empresarial determina una actividad rígida y cardinal en lo burocrático, para alimentar ambas vertientes, social y post-socialista. Los principales órganos del poder así han llegado a reunir dos funciones contradictorias: El mejoramiento de las condiciones del pueblo (en CUP), y la agudización de su explotación (en \$US).

### *Subversión y resistencia cotidiana en la economía autónoma*

En el contexto contemporáneo de globalización y centralización de jerarquías comerciales y estatales, los estudios de la economía popular se han girado hacia connotaciones de resistencia y autonomía reproducidas en prácticas cotidia-

nas. Estas resistencias no se consideran necesariamente formas de reacción o confrontación explícita, sino también de producción, filiación y acción. Autores como Negri (2006), van der Ploeg (2013), Schneider y Niederle (2010) consideran que, mientras las resistencias abiertas, directas y organizadas (movimientos políticos, luchas armadas) reciben mayor visibilidad, a menudo procesos de resistencia cotidianas, indirectas y desorganizadas tienen mayor impacto en la evolución política y económica de los países. James Scott se acerca, en su teoría de “resistencia cotidiana” (1985), a un fenómeno que puede adjudicarse a la realidad cubana. En ella analiza el conjunto de actos desorganizados, encubiertos y generalmente despolitizados que subvierten las normas, leyes y estructuras económicas y sociales impuestas desde el poder. Desde la teoría de Scott, la resistencia cotidiana comienza donde se detiene el acatamiento de lo establecido, donde toda acción contra el sistema se considere un acto de “rectificación”. Además, puede entenderse, lejos de un acto deliberado de especulación y en defensa de intereses personales aparentemente egoístas, como una iniciativa subalterna para resistir condiciones de vida difíciles. Si bien estos ejercicios ocurren alterando las relaciones económicas, evitan confrontaciones abiertas y organizadas con el poder político (Scott, 1985: 290). En este sentido, la resistencia cotidiana es incapaz de derribar un gobierno, pero muy capaz de anular sus políticas.<sup>8</sup> Linz y Stepan sugieren que, en sistemas donde la burocracia resulta ser un brazo efectivo de legalización/regulación de políticas adversas a gestiones más autónomas, la emergencia de estos ejercicios económicos potencia una democratización *de facto*. La resistencia cotidiana, en este sentido, puede promover mayor pluralidad, así como el desarrollo de formas de asociación e intercambio que oxigenen el *status quo*. Por eso es común que picos de ‘ilegalidades’ acompañen periodos de reacomodo y transición societal (1996: 9).

Los mecanismos y estructuras informales de la resistencia cotidiana en Cuba no sólo conforman una economía más grande que la economía oficial. También representan una cultura social más difundida que la cultura jerárquica y corporativa que ocurre desde arriba, así como un terreno de política cotidiana que evoca más participación ciudadana y razonamientos legítimos que las movilizaciones del PCC y los debates alrededor del ‘modelo socialista’. Desde los 90, los efectos de la resistencia cotidiana se han vuelto más y más omnipresentes; se han acumulado y amalgamado. Hoy día no son las políticas internas de las empresas y agencias estatales las que mayormente aseguran que sus empleados continúen en sus puestos. En muchos sectores, un salario digno se alcanza también ajustan-

---

8 En *Everyday Politics* (2005), Benedict Tria Kerkvliet describe cómo los actos de resistencia cotidiana en las sociedades mayoritariamente campesinas de Vietnam y China lograron ‘vencer’ a las iniciativas comunistas de colectivización, y así encaminar una apertura ‘desde abajo’ hacia la iniciativa privada, la cual el gobierno empezó a institucionalizar en los años 70 y 80.

do actividades que, por el hecho de manutención básica, rompen con el estigma, justifican e higienizan prácticas de robo, desvío, sobornos y comisiones.

Scott considera la “infrapolítica” como el conjunto de actos que llevan consigo una política intensa, aunque supuestamente cuestionen cada politización o emergencia política, y sucedan de manera despolitizada (Scott, 1990: 183–201). Dicha visión integradora de la infrapolítica explica cómo las prácticas y los discursos de resistencia pueden sostenerse mutuamente. La resistencia cotidiana como un fenómeno *behind-the-scenes* puede ser asimilado asimismo dentro del estudio de los “espacios libres”. Estos describen lugares de reunión donde la asociación íntima fomenta la identidad colectiva, las quejas compartidas, los marcos de oposición y la innovación táctica (Johnston, 2005: 108–137). Desde una aproximación sociológica, centrar la existencia en un sistema de vida tan poroso refunda necesariamente un léxico tan escurridizo y críptico como la práctica que lo acompaña. En este léxico se expresan las “transcripciones ocultas” de una resistencia que muchas veces queda invisible. Así, el estudio de infra-resistencias no se limita únicamente a una gama de prácticas que contravienen la transcripción pública del grupo dominante. Se ocupa, además, de descifrar actos del habla que pueden incluir calumnias, rumores, leyendas urbanas, bromas, eufemismos, códigos, rituales entre otros actos simbólicos, relativamente pasivos y encubiertos, de efecto inmediato, aunque sin una identificación explícita con lo político. De hecho, la gran mayoría de los sujetos entrevistados no solamente no vinculan sus acciones a un objetivo político explícito, sino que niegan cualquier relación con este.

En Cuba, la lógica que ha devenido la base del lenguaje entre los que se desempeñan como trabajadores y los que deben de controlarlos (inspectores, policías, pero también gerentes de sus empresas, etc.) es: “vive y deja vivir”. Como un entrevistado refiere respecto a los inspectores con los que tiene algún acuerdo: “Yo sé lo que quieren y ellos saben a lo que vienen” (#67, Camagüey, 22.1.20). La concepción popular “invento, luego resisto” verifica un uso del lenguaje enigmático que acompaña, como operación metafórica, los ejercicios cotidianos al punto de representar una comunicación esencial para el negocio. Varios proveedores entrevistados, intermediarios entre la fuente de sustracción ilegal en una institución oficial y la clientela de familias y negocios pequeños, aducen comunicarles a sus compradores vía celular, siempre llamada y nunca mensajes, porque pueden ser rastreables por la policía. En las llamadas usan un lenguaje alternativo: la carne de res, por ejemplo, uno de los productos cuya comercialización es criminalizada, es nombrada ‘tomate’ para estos fines. En estas circunstancias se hace necesario mantener buenas relaciones con los socios y evitar que alguien te “eche pa’ adelante” y entonces “te lleven”, o “te vengan a buscar” porque, a fin de cuentas, como comenta un entrevistado “aquí el que no jode, lo joden y si no

vas, te llevan” (#10, Habana, 3.2.17). Esta relación causa- efecto parece reducir su impacto en la cotidianidad, normalizarse el hurto, el fraude y el desvío de bienes. Un dicho popular brinda la noción de hasta qué punto se percibe válida esta práctica: “Ladrón que roba a ladrón [entiéndase el Estado], tiene cien años de perdón”. Este lenguaje llega a ser sumamente operativo para la resistencia cotidiana no solamente en términos estratégicos, sino también para crear referencias comunes en torno a un espacio social, abrir oportunidades o acompañar acciones en la política contenciosa. En este sentido, el aprendizaje social está dado por motivaciones extrínsecas que no dejan de tener un sentido normativo: al observar los modelos sociales se refuerzan dichos mecanismos repitiendo lo que está en boga y absteniéndose de aquello sancionado en la experiencia popular.

En una crónica del blog *Generación Y*, la periodista independiente Yoani Sánchez describe, como receptora, la inevitabilidad de convivir con el mercado negro:

Intento imaginar unas increíbles veinticuatro horas en que no tenga que apelar al mercado informal. Qué tal un día sin la leche comprada a los que tocan a mi puerta (...). No concibo una jornada sin zambullirme en el mercado negro para comprar huevos, aceite o salsa de tomate. Incluso para adquirir un cucurucho de maní, debo pasar la línea de la ilegalidad (...). Ni hablar de la amplia gama de trabajadores *underground* a los tengo que apelar cuando se rompe la lavadora, se tupe la hornilla del gas o la ducha deja de funcionar. Todos ellos – en la sombra – apuntalan mi día a día y suplen los limitados servicios que brinda el Estado (...). Pero lo más asombroso es la infinita capacidad de regeneración – que nos muestran los vendedores informales – después que pasa una de esas frecuentes razias contra ellos. Yo no sé ustedes, pero yo, no puedo vivir un día sin el mercado negro (Sánchez, 2008).

Sin la posibilidad de ‘luchar’ o de tener acceso a las oportunidades que brinda, la vasta mayoría de los cubanos no sobreviviría, mucho menos hubiera prosperado. Por lo tanto, elige de manera aplastante un modo de subsistencia en vez de una voz política. Invierte insatisfacciones, esfuerzos y aspiraciones en la construcción de mercados negros y grises, en la producción e importación soterrada, en la privatización espontánea y disimulada de recursos estatales, en la expansión de prácticas al margen de las licencias autorizadas para el ‘cuentapropismo’<sup>9</sup>, en la evasión de controles e impuestos, entre otras tretas a la ley. Resulta tan predomi-

---

9 Desde el 1993, algunas actividades económicas puntuales han sido legalizadas bajo el improbable denominador legal común del ‘cuentapropismo’ (Mesa-Lago *et al.* 2016). La carpeta de negocios privados que han sido aprobados incluye desde negocios que generan capital efectivo, con acceso privilegiado a importaciones y con vínculos neopatrimoniales con el Estado empresarial

nante que sus motivos, éticas, estructuras y consecuencias exceden por mucho la lógica de proletización y trabajo voluntarista. En vez de órdenes y consignas, predomina una actividad más informal, individualista pero parental, autodirigida, pero con temores e inseguridades naturales al terreno subalterno.

Un entrevistado, almacenero en un centro hospitalario, explica la dinámica social creada para poder ‘resolver’ desde un puesto laboral. Considera que los gastos fundamentales están en la alimentación, pero en su puesto solventa la demanda familiar (6 miembros) en lo que respecta a lácteos, cárnicos y huevos. Su jefe superior no conoce exactamente cómo lo hace, pero le permite “sacar” algunas cosas porque “él sabe cómo está de mala la situación y él mismo lo hace y para eso me tiene que *tocar* también”. “Yo entonces *ayudo* al custodio con algún paquete de leche o bolsita de yogurt y salgo con los productos para afuera en el carro del trabajo” (#49, Habana, 18.11. 19). Como calzo a sus 750 CUP que recibe como salario, el entrevistado también comercializa algunos productos sustraídos. Sacando la cuenta ejemplar para uno de los productos en cuestión, la leche en polvo destinada a pacientes del hospital, obtuvimos que el encuestado “desvía” aproximadamente 20% del *stock* total, vendiéndolo en 2200 CUP mensual. Únicamente de este producto, entonces, resulta una diferencia salarial de 293%.

Podemos decir que la ‘búsqueda’ como práctica tiene rasgos colectivos en los puestos de trabajo, es más seguro implicar a otros trabajadores esenciales en la cadena de extracción del producto (jefe de turno, custodios, colegas). Esta relación se describe en el lenguaje popular como “sociolismo”, una inversión jovial del término socialismo. En (y entre) centros de trabajo donde reina el “sociolismo”, las personas involucradas no se estiman necesariamente, pero todos mantienen las apariencias. Por lo tanto, todas las relaciones de soborno se convierten en pequeños teatros de amistad, ejemplificados por la palabra ‘socio’, una especie de amigo asociado a quien le pides ayuda y este corresponde como si fueras un amigo, para ocultar el hecho de que te ayuda a cambio de un soborno, dinero o protección.

Masha Gessen extrae en *El futuro es historia: Rusia y el regreso del totalitarismo* una frase de conocimiento popular en la Unión Soviética que intenta igualmente describir este balance: “Hacemos como que trabajamos y ellos [el Estado] hacen como que nos pagan” (2017: 64). En varias entrevistas resaltó que el trabajo autónomo, además de ofrecer mejores ganancias, les permite superar, aunque sea temporalmente, el estancamiento e ineficiencia del trabajo en unidades estatales. A la vez, para los profesionales el trabajo estatal sigue ofreciendo un estatus social deseado y necesario mientras el trabajo no-estatal en sus sectores sigue más estrictamente ilegalizado y estigmatizado. Por lo tanto, mu-

---

(por ejemplo, las ‘cooperativas’ no agropecuarias formados por algunos antiguos cuadros con conexiones), hasta aquellos mínimos de producción individual o familiar.

chos profesionales se mantienen trabajando en las dos esferas, ganando estatus y tranquilidad en la una y sustento monetario en la otra. Una entrevistada que ejerce como periodista nos comenta al respecto:

“No dejo el periodismo para dedicarme por completo al *marketing on-line* únicamente por las facilidades que me brinda el primero para lograr el segundo, como la conexión a Internet, sino porque promover negocios privados no tiene un reconocimiento legal. Vivo en un sempiterno conflicto ético: correr el riesgo de ser descubierta, con las consecuencias que traería profesionalmente, o continuar solventando a mi familia económicamente” (#71, Camagüey, 11.3.20).

Dicho esto, la resistencia cotidiana no puede analizarse como una excepción que puede ser localizada y erradicada, sino como elemento endémico y funcionalizado del sistema cubano. Cualquier cambio regulatorio o legislativo futuro –independientemente de su dirección– tendría que partir de una realidad económica creada por millones de cubanos ‘luchando’ (dentro/contra) el sistema, normalizando y legitimando sus contra-culturas económicas. Sin embargo, el gobierno, consciente de esta realidad, aún no ha contemplado cambios estructurales que logren liberar a la población de las ilegalidades que practica a diario, y de la incertidumbre, ineficiencia y dependencia que generan.

Ritter y Henken (2015) encuentran desde la crítica estatista la causa de la resistencia cotidiana. Para los autores, tanto el monopolio estatal que modifica el modelo según sus expectativas, como la rígida planificación central – y su concebida inflación burocrática –, crean cuellos de botella crónicos, ineficiencias y bajos incentivos para los trabajadores. Los autores consideran que esto crea un ambiente perfecto para la búsqueda de rentas y estatus, para el robo y uso privado de recursos estatales escasos, para la corrupción, el mercado negro y la economía subterránea. Dado que la inmensa mayoría de los sirvientes civiles y empleados estatales – incluyendo los propios gerentes – participan ampliamente en la economía ilegal, y dado que una represión sistemática de ilegalidades empeoraría la situación del país, el Estado se ve obligado a tolerarlas, limitándose a trazar líneas rojas. De cierta manera, este beneplácito ‘desde arriba’ es también el fundamento del sistema político post-socialista: el Estado limita la aplicación de sus propias leyes a la economía ilegal, pero firmemente mantiene el poder de conceder o prohibir el acceso a cada individuo o gremio. El favor, entonces, se condiciona, personaliza, y conlleva a determinadas obligaciones:

Virtually every instance of personal domination is intimately connected with a process of appropriation. Dominant elites extract material taxes in the form of labor, grain, cash, and service in addition to extracting symbol-



ic taxes in the form of deference, demeanor, posture, verbal formulas, and acts of humility. In actual practice, of course, the two are joined inasmuch as every public act of appropriation is, figuratively, a ritual of subordination (Scott, 1990: 188).

Los cubanos entregan a diario sus derechos políticos y civiles para poder mantener sus derechos económicos – dígase, sus ‘cartas blancas’ de seguir cometiendo ilegalidades –. Como individuos apolíticos, se les permite ‘luchar’ en sus trabajos estatales o privados. Sujetos o proyectos que expresan perspectivas disidentes o tratan de salir de la red de lealtades impuestas, sin embargo, son sofocados por la aplicación de regulaciones legales y administrativas. Vincent Bloch cita una fuente que describe esta relación de forma sucinta: “Te *sofocas*, entonces te pones a *inventar*, y entonces te *marcas*, entonces te tienes que *limpiar*, y ya caes en la mecánica de Fidel” (2015: 34).

A través de este ritual cotidiano de definir, cometer y absolver actos ilegales – más que por confrontaciones explícitamente políticas – se renuevan las nociones y experiencias de poder y subordinación. En las jerarquías Estado-sociedad, el poder no sólo demuestra una capacidad de desconocer y reprimir procesos económicos de gran importancia para la población, sino que cementa esta capacidad como una necesidad legal, marcando la ilegalidad como normalidad. Las deferencias, tributos y prebendas que compran y mantienen la tolerancia benevolente de los poderosos se vuelven así una condición necesaria y cotidiana para los subalternos. A nivel personal, la aplicación de las múltiples prohibiciones vigentes se ve subrayada por la experiencia cercana y pública de confiscaciones y condenas de efecto intimidatorio (resultando en la segunda tasa más alta de encarcelación<sup>10</sup>). Estas se esquivan a cambio de tributos materiales de trabajo, prebendas y tributos simbólicos, desde la participación en manifestaciones oficiales a la no-disidencia pública. A nivel gremial, asegura que la mayoría de los miembros de un gremio (sean artistas, taxistas o plomeros) suelen abstenerse de procesos de asociación y crítica.

Otro gran valor de la ontología que desarrolla Scott sobre las relaciones que entrelazan dominación y sumisión, no obstante, reside en su atención a que, lejos de una simple aplicación y afirmación del poder, representan un campo de negociación e inhibición mutua. Allí se encuentran tanto la llave a la continuidad del orden cubano de dominación-por-prohibición, como la explicación de su futilidad en términos de desarrollo:

---

10 Según los datos oficiales en *Granma*, 22. Mayo 2012, y el listado internacional de Warmasley (2012), del que se excluyeron las micro-naciones.

The bond between domination and appropriation means that it is impossible to separate the ideas and symbolism of subordination from a process of material exploitation. In exactly the same fashion, it is impossible to separate veiled symbolic resistance to the ideas of domination from the practical struggles to thwart or mitigate exploitation. Resistance, like domination, fights a war on two fronts. The hidden transcript is not just behind-the-scenes griping and grumbling; it is enacted in a host of down-to-earth, low-profile stratagems designed to minimize appropriation. In the case of slaves, for example, these stratagems have typically included theft, pilfering, feigned ignorance, shirking or careless labor, footdragging, secret trade and production for sale, sabotage of crops, livestock, and machinery, arson, flight, and so on. In the case of peasants, poaching, squatting, illegal gleanings, delivery of inferior rents in kind, clearing clandestine fields, and defaults on feudal dues have been common stratagems (1990: 188).

Si bien el PCC cuenta con los núcleos de control y lealtad necesarios para dar continuidad a su posición de poder total (partido único, control táctico sobre las grandes empresas, supervisión de prensa y academia orgánicas, etc.), la resistencia cotidiana ha limitado significativamente su capacidad de establecer agendas y prioridades. En otras palabras, ha hecho de Cuba un país a menudo ingobernable en cuestiones económicas. Una parábola interesante en este sentido nos confía el testimonio del vicepresidente de un municipio habanero. Según su experiencia como dirigente, “el país está como si fuera una persona con el vientre abierto. Todo se le escurre, los órganos no pueden funcionar, y el efecto de cualquier orden que se les da es dominado por este hecho” (#1, Habana, 2.3.18).

## Conclusiones: ¿Cómo acercase a un nuevo contrato social?

¿Qué se aprende de una sociedad, si el habitual estudio de estadísticas económicas, de opiniones públicamente expresadas, de leyes y poderes formales, y de resistencias abiertas y organizadas, se entrelaza con el estudio de transcripciones ocultas que transacciones, jerarquías y resistencias ilegales, informales y cotidianas dejan en su tejido? Mucho se ha escrito sobre cómo espacios alternativos de expresión y subsistencia se desarrollaron en las mal llamadas “sociedades cerradas” o iliberales (e.g. Gessen, 2017: 47–64; Fitzpatrick, 2000). Varios autores han seguido cómo estas prácticas, antes ‘ilegalidades’, se han formalizado durante los procesos de transición posttotalitaria, y como han impactado el rumbo de estas transiciones (Thelen, 2011; Polese & Rodgers, 2011). Poco, no obstante, se han estudiado (y aún menos comparado) los casos de países donde la transición política – con su base fundamental en la legalización y normalización de las existentes economías populares – se abortó. En Cuba, el sistema paternalista cayó

conclusivamente en el 1992-3, causando (y en el caso de los salarios podríamos hasta decir *formalizando*) la necesidad de una transición que en las tres décadas siguientes se ha efectuado sin reconocimiento legal y político, pero con aún más fuerza y predominancia en la vida y el sustento diario.

Condensamos cuatro temas que son a la vez interpretaciones tácitas de nuestra investigación *en cours* y preguntas/hipótesis para seguir indagando:

1. *Importancia de la economía popular*: El conjunto de transacciones en la economía popular, incluyendo mercados negros y grises para productos, servicios y acceso a oportunidades, remesas que llegan por canales irregulares, resistencia cotidiana y la actividad ilegal, constituyen sustentos esenciales de la población cubana; la fuerza suplementaria de los mercados negros y grises han pasado a constituir la principal economía. La proliferación de mercados digitales, incluyendo sitios como *revolico*, los diferentes paquetes semanales (Dye *et al.*, 2018), y las aplicaciones promocionales seguirán ofreciendo nuevas rutas por las cuales la actividad ilegal puede perfeccionarse, y a la vez esquivar tanto los mecanismos de control del Estado como los monopolios físicos de sus corporaciones.

2. *Dimensión política*: Cada transacción económica, especialmente las cometidas pese al peligro de sanciones, representa una expresión de opiniones y preferencias. Mientras más deficiente una población juzgue un sistema económico impuesto desde arriba, más intensos, ingeniosos y obstaculizadores serán los actos de resistencia a los que recurrirán para defenderse de impactos como escasez, estancamiento y desigualdad de acceso. La gobernanza en un escenario en que virtualmente todos los habitantes dependen de actividades ilegales perpetúa una condición vulnerable de la ciudadanía (subalternidad) que privatiza sus descontentos y disidencias. Aunque constituyen robos, ilegalidades y actos de corrupción desde una perspectiva legalista, en Cuba son ante todo actos de desobediencia hacia los planes comerciales del Estado empresarial para recaudar divisas, y hacia un Estado paternalista que exige que sus empleados se desempeñen a cambio de salarios y subvenciones insuficientes. En este sentido, cuando los líderes del Partido-Estado desarrollan campañas contra la corrupción, hay que tener en mente que lo hacen desde su posición de empleadores, no exenta de niveles de explotación.

Más allá de hacer constituir las acusaciones de corrupción y deficiencia que pesan sobre el cuentapropismo, con fundamentaciones morales al profesionalismo y a la ética tributaria, el mensaje oficial debería distanciarse del abordaje peyorativo y repensar los temas medulares que obstaculizan la transparencia en las relaciones de mercado interno. En el caso cubano se ha abierto una brecha intolerable entre el relato de continuidad promovido por el gobierno y la experien-

cia cotidiana de una población que navega la transición, buscando términos de análisis, vías de expresión y espacios de asociación. Una variable de percepción común para estos criterios sería la confianza en el gobierno, en el sistema legal, la percepción de justicia, y de orgullo nacional no como propaganda oficial, pero desde un proyecto de formalización de la economía popular.

3. *Dimensión socio-cultural*: La respuesta racional de la incertidumbre de una sociedad adquiere drásticas dimensiones en el imaginario social. Por el momento es difícil imaginarse como la sociedad cubana puede, después de décadas de robo generalizado y legitimado, desarrollar nuevamente códigos de ciudadanía, disciplina tributaria, una relación de beneficio mutuo con las instituciones del Estado, y un compromiso societal sobre niveles aceptables e inaceptables de desigualdad.

4. *Contrato social y formalización*: La ausencia de un contrato social suscrito y sostenido por la mayoría de la sociedad se ha producido porque el Estado, en sus leyes, proclamaciones e interacciones, no reconoce las relaciones económicas reales que desenvuelve la población, dejándolas en un limbo legal, cultural y político. Según Gauthier (1986), un contrato social se funda cuando las diferentes clases que conforman una sociedad entran en un compromiso suficientemente transparente, creíble y mayoritario sobre cómo concebir, generar y distribuir las riquezas y oportunidades del país. El contrato social del periodo de tutelaje soviético – según Cook (1993: 1–18) “un acuerdo tácito” entre el régimen y los trabajadores “de trocar obediencia política por seguridad social” – no puede reproducirse sin la donación masiva de medios económicos por parte de un país hermano. Del joven capitalismo cubano no resultará un nuevo compromiso entre las clases sociales, dado que su baja productividad y el enfoque en economías recirculativas (captación de remesas, turismo, venta de bienes importados) previene una creación de valores suficientemente amplia y estable como para multiplicar salarios y beneficios a nivel societal, forjando así (como en el caso del post-socialismo chino o vietnamita) un nuevo compromiso basado en el desarrollo capitalista. Más allá de las dificultades que enfrentaría el PCC para reinventar su ‘misión histórica’ y monopolio de poder en este escenario, no cuenta actualmente con las condiciones internacionales para repetir una ‘transición china’. En Cuba, la búsqueda de un nuevo contrato social tendría que pasar por un reencuentro con los motivos, los mecanismos y las (des)legitimidades de la economía popular.

Un contrato social representa una base para la cooperación (Rawls, 1971; Gauthier, 1986). Mientras no se reconcilien los motivos de las tres economías en un compromiso societal tácito, y mientras las transiciones post-socialistas ‘desde arriba’ y ‘desde abajo’ sigan avanzando de forma desconectada, es difícil ima-

ginarse cómo la atrincherada inhibición mutua entre las tres economías puede convertirse en cooperación y competencia beneficiosa. Para lograr una dinámica de desarrollo endógeno en Cuba (o sea, un desarrollo no impulsado por donaciones de países hermanos o de la diáspora), no obstante, es imprescindible que los participantes de la economía popular limiten el robo y la subversión de leyes, que el Estado paternalista limite la ilegalización de la supervivencia y de acciones contribuyentes al desarrollo, y que el sistema empresarial limite la sobre-explotación del capital humano y de los recursos del país.

## Bibliografía

- ATKINSON, Rowland y FLINT, John. "Accessing hidden and hard-to-reach populations: Snowball research strategies." *Social research update*, vol. 28, no. 1 (2001), p. 93–108.
- BELYEA, Susan. *No es fácil/It's not easy: Neoliberalism, precarity, and food insecurity in Kingston, Ontario and Havana, Cuba*. PhD Dissertation, Queens University Ontario, 2018.
- BLOCH, Vincent. *La lutte: Cuba après l'effondrement de l'URSS*. Paris: Vendémiaire, 2018.
- BLOCH, Vincent. "O castrismo de mercado: uma leitura lefortiana." *Cadernos de Ética e Filosofia Política*, vol. 1, no. 32 (2015), p. 28–42.
- CAVE, Damien. "How Capitalist Are the Cubans?" *New York Times*, 12. Diciembre 2012.
- CHAGUACEDA, Armando. "The Promise Besieged: Participation and Autonomy in Cuba." *NACLA Report on the Americas*, vol. 44, no. 4 (2011), p. 20–25.
- COOK, Linda J. *The Soviet Social Contract and why it Failed: Welfare Policy and Workers' Politics from Brezhnev to Yeltsin*. Harvard University Press, 1993.
- DYE, Michaelanne; NEMER, David; MANGIAMELLI, Josiah; BRUCKMAN, Amy S. y KUMAR, Neha. "El Paquete Semanal: The Week's Internet in Havana." *Proceedings of the 2018 CHI Conference on Human Factors in Computing Systems (CHI '18)*. New York: Association for Computing Machinery, 2018, Doc. 639.
- ESPINA, Mayra y TOGORES GONZÁLEZ, Viviana. "Structural Change and Routes of Social Mobility in Today's Cuba: Patterns, Profiles, and Subjectivities." En: DOMÍNGUEZ, Jorge, PÉREZ VILLANUEVA, Omar Everleny, ESPINA, Mayra y BARBERIA, Lorena (ed.), *Cuban Economic and Social Development*. Harvard University Press, 2012, p. 261–291.
- ESPINA, Mayra; RODRÍGUEZ, José Luis; TRIANA, Juan, y HERNÁNDEZ, Rafael. "El Período Especial veinte años después". *Temas*, vol. 65, no. 59–75 (2011), p. 59–75.
- FITZPATRICK, Sheila. *Everyday Stalinism: ordinary life in extraordinary times: Soviet Russia in the 1930s*. Oxford University Press, 2000.
- GAUTHIER, David. *Morals by agreement*. Oxford University Press, 1986.

- GESSEN, Masha. *The future is history: How totalitarianism reclaimed Russia*. New York: Riverhead, 2017.
- GIBSON-GRAHAM, J. K. "Diverse economies: performative practices for other worlds". *Progress in Human Geography*, vol. 32, no. 5 (2008), p. 613–632.
- GONZÁLEZ, Maykel; SUÁREZ, Yoe y CAMILO, René. "Un mundo para GAESA (I y II)" *Diario de Cuba*, 22. y 31. Octubre 2018.
- GOODMAN, David; DUPUIS, E. Melanie y GOODMAN, Michael K. *Alternative food networks: Knowledge, practice, and politics*. London: Routledge, 2012.
- HANSING, Katrin y HOFFMANN, Bert. "When Racial Inequalities Return: Assessing the Restratisation of Cuban Society 60 Years After Revolution". *Latin American Politics and Society*, vol. 62, no. 2 (2020), p. 29–52.
- HIRSCHFELD, Katherine. "Sociolismo and the Underground Clinic: The Informal Economy and Health Services in Cuba". *Cuba in Transition*, vol. 16 (2006), p. 335–350.
- HOFFMANN, Bert y WHITEHEAD, Laurence. *Debating Cuban exceptionalism*. London: Palgrave MacMillan, 2007.
- JOHNSTON, Hank. "Talking the Walk: Speech Acts and Resistance in Authoritarian Regimes". En DAVENPORT, Christian, JOHNSTON, Hank y MUELLER, Carol (ed.). *Repression and Mobilization*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2005, p. 108–137.
- KATSENELINBOIGEN, Aron. "Coloured markets in the Soviet Union". *Soviet Studies*, vol. 29, no. 1 (1977), p. 62–85.
- KLEPAK, Hal. *Raúl Castro and Cuba: a military story*. New York: Palgrave MacMillan, 2012.
- KOOPMAN, Sara. "Alter-geopolitics: Other securities are happening". *Geoforum*, vol. 42, no. 3 (2011), p. 274–284.
- LINZ, Juan Juan y STEPAN, Albert. *Problems of democratic transition and consolidation: Southern Europe, South America, and post-communist Europe*. Johns Hopkins University Press, 1996.
- LOÍ, María. *The second economy in Marxist states*. London: Palgrave MacMillan, 1990.
- MARE, Claudia. "La factura de una Revolución. Una mirada comentada a la filosofía de Hannah Arendt y su aplicación en la realidad cubana". En: CHAGUACEDA, Armando y ÁNGEL, Sergio (ed.), *Cuba Pos-Castro: ¿Espejismo o Realidad?* Bogotá: Universidad Sergio Arboleda, 2019, p. 153–182.
- MESA-LAGO, Carmelo. *Cuba en la era de Raúl Castro: Reformas económico-sociales y sus efectos*. Madrid: Colibri, 2012.
- MESA-LAGO, Carmelo. "Social Welfare and structural reforms in Cuba, 2006–2017". *Cuba in Transition*, vol. 27 (2017).
- MESA-LAGO, Carmelo. "La economía cubana: situación en 2017-2018 y perspectivas para 2019. Informe". *Cuba Posible*, 4. Diciembre 2018. Disponible en: <https://tinylink.net/C7JJ8>. Consultado el 7 de julio de 2020.
- MESA-LAGO, Carmelo; VEIGA, Roberto; GONZÁLEZ, Lenier; ROJAS, Sofia y PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. *Voces de cambio en el sector no estatal cubano. Cuenta-*

- propistas, usufructuarios, socios de cooperativas y compraventa de viviendas*. Madrid: Iberoamericana, 2016.
- MORALES, Emilio. *Cuba: Una transición silenciosa al capitalismo*. Miami: Alexandria Publishers, 2009.
- NEGRI, Antonio. *Movimenti nell'Impero, passaggi e paesaggi*. Milano: Raffaello Cortina, 2006.
- OFICINA NACIONAL DE ESTADÍSTICAS E INFORMACIÓN. *Anuarios Estadístico de Cuba*. La Habana: ONEI, 2018–9.
- OSTROM, Elinor. "Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems". *American Economic Review*, vol. 100, no. 3 (2010), p. 641–672.
- PEDREIRA, Daniel. "Cuba's Prospects for a Military Oligarchy". *Cuba in Transition*, vol. 23 (2013), pp. 243–247.
- PÉREZ-LÓPEZ, Jorge. *Cuba's second economy: from behind the scenes to center stage*. New York: Routledge, 2018.
- POLESE, Abel y RODGERS, Peter. "Surviving post-socialism: the role of informal economic practices". *International Journal of Sociology and Social Policy*, vol. 31, no. 11–12 (2011), p. 612–618.
- QUIJANO, Aníbal. *Cuestiones y horizontes: de la dependencia histórico-estructural a la colonialidad/descolonialidad del poder*. Buenos Aires: CLACSO, 2014.
- RAWLS, John. *A theory of justice*. Harvard University Press, 1971.
- REID-HENRY, Simon. "The contested spaces of Cuban development: Post-socialism, post-colonialism and the geography of transition". *Geoforum*, vol. 38, no. 3 (2007), p. 445–455.
- RICHARDSON, Lizzie. "Performing the sharing economy". *Geoforum*, vol. 67 (2015), p. 121–129.
- RIGGS, Fred. "Bureaucratic Links Between Administration and Politics". En: FARAZMAND, Ali (ed.), *Handbook of Comparative and Development Public Administration*. London: Routledge, 2001, p. 815–838.
- RITTER, Archibald. y HENKEN, Ted. *Entrepreneurial Cuba: The changing policy landscape*. Colorado: First Forum Press, 2015.
- RITTER, Archibald. "Economic Illegalities and the Underground Economy in Cuba". En: BRENNER, Phillip, ROSE JIMÉNEZ, M., KIRK, John y LEOGRANDE, William (ed.), *The Revolution under Raúl Castro: A Contemporary Cuba Reader*. Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield, 2015, p. 159–171.
- SÁNCHEZ, Yoani. "Un día sin mercado negro". *Generación Y*, 7. Enero 2008. Disponible en: <https://tinyurl.com/y8v5jqpe>. Consultado el 7 de julio de 2020.
- SCHNEIDER, Sergio y NIEDERLE, Paulo. "Resistance strategies and diversification of rural livelihoods: the construction of autonomy among Brazilian family farmers". *The Journal of Peasant Studies*, vol. 37, no. 2 (2010), p. 379–405.
- SCOTT, James. *Weapons of the weak: Everyday forms of peasant resistance*. Yale University Press, 1985.
- SCOTT, James. "Everyday forms of peasant resistance". *Journal of Peasant Studies*, vol. 13, no. 2 (1986), p. 5–35.

- SCOTT, James. *Domination and the arts of resistance: hidden transcripts*. Yale University Press, 1990.
- SHANIN, Teodor. "Expolary Economies: A Political Economy of Margins". En *Defining Peasants, Essays concerning Rural Societies, Expolary Economies, and Learning from them in the Contemporary World*. Oxford: Basil Blackwell, 1990.
- SIDDIQA, Ayesha. *Military Inc.: inside Pakistan's military economy*. Dehli: Penguin Random House India, 2017.
- SMART, Alan y HSU, Carolyn L. "Corruption or social capital? Tact and the performance of guanxi in market socialist China". En NUIJTEN, Monique y ANDERS, Gerhard. *Corruption and the secret of law: A legal anthropological perspective*, Aldershot, UK: Ashgate (2007), p. 167–190.
- SMART, Alan. "Gifts, bribes, and guanxi: A reconsideration of Bourdieu's social capital". *Cultural anthropology*, vol. 8, no. 3 (1993), p. 388–408.
- SMITH, Adrian; FRESSOLI, Mariano y THOMAS, Hernán. "Grassroots innovation movements: challenges and contributions". *Journal of Cleaner Production*, vol. 63 (2014), p. 114–124.
- SWEIG, Julia. *Cuba: What Everyone Needs to Know*. Oxford University Press: 2016.
- TEDESCO, Laura. "De militares a gerentes: Las Fuerzas Armadas Revolucionarias en Cuba". *Nueva Sociedad*, no. 278 (2018), p. 111–118.
- THELEN, Tatjana. "Shortage, fuzzy property and other dead ends in the anthropological analysis of (post)socialism". *Critique of Anthropology*, vol. 31, no. 1 (2011), p. 43–61.
- THIEMANN, Louis y MARE, Claudia. "Subversión y resistencia diaria en la economía cubana". *Boletín Foro Cubano*, vol. 2, no. 7 (2019), p. 5–6.
- THIEMANN, Louis y SPOOR, Max. "Beyond the 'special period': land reform, supermarkets and the prospects for peasant-driven food sovereignty in post-socialist Cuba (2008–2017)". *Canadian Journal of Development Studies*, vol. 40, no. 4 (2019), p. 546–563.
- THIEMANN, Louis. "Sistemáticas de la desigualdad en Cuba: una introducción desde la economía política". *Boletín Foro Cubano*, vol. 2, no. 7 (2019a), p. 3–4.
- THIEMANN, Louis. "Sistematicidad de la explotación en el capitalismo cubano". *Boletín Foro Cubano*, vol. 2, no. 9 (2019b), p. 1–3.
- TRIA KERKVLIT, Benedict. *The power of everyday politics: How Vietnamese peasants transformed national policy*. Cornell University Press, 2005.
- TRIA KERKVLIT, Benedict. "Everyday politics in peasant societies (and ours)". *Journal of Peasant Studies*, vol. 36, no. 1 (2009), p. 227–243.
- VAN DER PLOEG, Jan Douwe. *The new peasantries: struggles for autonomy and sustainability in an era of empire and globalization*. London: Routledge, 2008.
- VAN DER PLOEG, Jan Douwe. *Peasants and the art of farming: A Chayanovian manifesto*. Winnipeg: Fernwood, 2013.
- VIDAL, Pavel y PÉREZ, Omar Everleny. *Miradas a la economía cubana: el proceso de actualización*. La Habana: Caminos, 2012.



- VIDAL, Pavel 2017. "¿Qué lugar ocupa la economía cubana en la región?: Una medición a la tasa PPA de las brechas de ingreso y productividad". Washington: Inter-American Development Bank.
- YE, Jingzhong; SHANIN, Teodor; SCHNEIDER, Sergio y VAN DER PLOEG, Jan Douwe. "Extractivism, BRICS countries and Expolary Economics". *Agro-extractivism inside and outside BRICS: agrarian change and development trajectories*. 4th International Conference of BICAS, November 28–30 2016, China Agricultural University, Beijing.
- WALMSLEY, Richard. "World Prison Population List". London: International Centre for Prison Studies, 2012.

**Louis Thiemann.** Doctorante en Estudios sobre el Desarrollo, especializado en la antropología de negocios familiares. Ha publicado, con Max Spoor, *Beyond the Special Period": Land reform, supermarkets and the prospects for peasant-driven food sovereignty in post-socialist Cuba (2008-2017)* (2019) y *Formas de sobrevivencia en Cuba: "Resistencias cotidianas" en La Habana, Matanzas y Sagua la Grande* (con Sergio Ángel y Claudia Mare). ORCID: 0000-0002-0995-9643

**Claudia Mare.** Doctora en Estudios Culturales e investigadora adjunta de Gobierno y Analisis Político A.C. (México). Sus publicaciones recientes incluyen *Literatura, Política y Sociedad: Cuatro representaciones de imaginarios en la Revolución Cubana* (Hypermedia, 2021) y *Memes, sátiras y tropos en Cuba: humor digital como infrapolítica en la postrevolución* (Universidad Sergio Arboleda, 2020). ORCID: 0000-0003-4465-4770

*Ruxandra Ana*

## **Bailarín, bailador, callejero, inflador: ser/volverse profesional en la escena de baile cubana. Un enfoque etnográfico**

Durante la Nochevieja de 2019, cuando llevaba la mitad de los ocho meses que duraría mi trabajo de campo en La Habana, me encontré en una fiesta en casa organizada por Isabel, una de mis conocidas más cercanas y queridas en la ciudad. Su hijo, Ernesto, fue mi primer profesor de baile cuando empecé a viajar a la ciudad en 2011 y, aunque ya había dejado de dar clases a turistas, nos reuníamos ocasionalmente para bailar juntos y conversar sobre mis experiencias con diversas escuelas de salsa de la localidad. Esa noche, Ernesto me dijo:

**¿Ves** cómo esto se ha convertido en un buen negocio en los últimos años? ¿Cuántas escuelas de baile recuerdas de la primera vez que estuviste aquí? Mira cuántas tenemos ahora. Es dinero fácil, y cualquier persona que baile bien sabrá más que la mayoría de turistas que vienen. Así que lo que hacen es seguir bailando contigo durante la clase, como yo he hecho esta noche, pero lo llaman “enseñar” y te quitan unos dólares.

Sus palabras resonaban con mi propia experiencia con el baile en La Habana. A lo largo de los años tomé clases de baile en salas de estar, sótanos, patios, cocinas, estudios, teatros, parques, terrazas, azoteas... y esta lista no exhaustiva no incluye las “clases” que me dieron – en ocasiones incluso en contra de mi voluntad – en la calle, en bares y en fiestas. Año tras año, las clases cada vez se parecían más a las que tomaba en Europa y se alejaban de aquellas primeras clases en La Habana: concertaba citas en línea en los sitios web de las escuelas, mis profesores repartían tarjetas de visita y llevaban camisetas con el nombre y el logo de su escuela, comentábamos su metodología antes de empezar, se aseguraban de que hiciera estiramientos antes y después de la clase, me ofrecían descuentos tras un cierto número de clases, me invitaban a probar otros estilos de baile y se cercioraban de que hubiera dejado una reseña positiva en Tripadvisor, Airbnb y Google Maps. Y lo más importante: siempre me aseguraban que me encontraba en una

escuela de baile “profesional” que contaba con profesores “profesionales”. Casi de manera imperceptible, había ocurrido un cambio.

\*

Este artículo presenta una perspectiva comunitaria del espíritu emprendedor cubano y los nuevos modelos de trabajo enfocándose en la profesionalización cada vez mayor de las clases de baile para turistas. Por medio del análisis de las experiencias en La Habana de bailarines y profesores de baile, tanto hombres como mujeres, abordo las tensiones entre, por un lado, lo que el Estado cubano y sus instituciones especializadas en la educación en el baile definen como “profesionalismo” y, por el otro, la concepción que tienen las empresas privadas de lo que es “ser profesional”, reconfigurado por las nociones del mercado, la competitividad y la marca personal. Mi trabajo de campo desde la perspectiva etnográfica indica que el profesionalismo se entiende primordialmente como una responsabilidad, una ambición y una mejora individuales. Conlleva la internacionalización, sea a través de los medios de comunicación social o de relaciones más directas con los extranjeros, quienes tienen un papel central en el desarrollo del negocio. A la vez, la relación entre las economías del turismo, el espíritu emprendedor y la política de la representación (o autorrepresentación) muestra actitudes ambivalentes y cambiantes hacia el Estado y el emergente sector privado.

Este artículo se basa en el trabajo de campo etnográfico que realicé en La Habana en dos estadios de investigación de doce meses en total entre 2018 y 2019 y se nutre de investigaciones previas realizadas principalmente con bailarines, profesores de baile, propietarios de escuelas privadas de baile, artistas y turistas que tomaban clases de baile. Las principales herramientas metodológicas que utilicé fueron, en primer lugar, la observación participante prolongada de grupos que, directa o indirectamente, estaban involucrados en la creación, el desarrollo y la mercantilización del patrimonio relacionado con el baile y, en segundo lugar, entrevistas etnográficas.

El aspecto encarnado del baile fue clave para mi trabajo de campo. Participé en clases de baile individuales y en grupo, así como en talleres organizados para turistas y en ensayos previos a las interpretaciones escénicas. Cuando tuve la oportunidad, participé en eventos de danza en diferentes lugares de La Habana: desde centros consolidados y famosos tanto entre los residentes como entre los turistas hasta espacios inaugurados recientemente y fiestas organizadas por las diferentes escuelas de baile con las que trabajaba. La primera parte del artículo aborda las reformas introducidas por el Gobierno cubano a fin de facilitar el espíritu emprendedor y algunas de las consecuencias sociales de dichas medidas. Me centro en los negocios del baile, relativamente nuevos, y en su posición en los procesos relacionados con la mercantilización del patrimonio. A continuación,

analizo los significados que los bailarines y los propietarios de las escuelas de baile dan al término “profesionalismo”, junto con la ambivalencia y las tensiones implícitas en relación con el Estado.

## El patrimonio cultural y las prácticas de trabajo emergentes

El derrumbe del bloque soviético en 1991 determinó una serie de transformaciones drásticas en Cuba por cuanto el país perdió el apoyo de su socio económico más importante. El pueblo cubano sufría pobreza extrema y los cambios en el sistema político y económico fueron inevitables. En 1993 se produjeron dos reformas de máxima importancia: en primer lugar, se permitió que el pueblo cubano poseyera moneda extranjera (lo que introdujo dos valores paralelos y, a su turno, amplió las desigualdades económicas y la estratificación social<sup>1</sup>) y, en segundo lugar, que realizara trabajo por cuenta propia, o “cuentapropismo” (lo que permitiría recaudar ingresos suplementarios al presupuesto público). El país se reabrió a los visitantes extranjeros y el Gobierno invirtió fuertemente en las infraestructuras turísticas. Los pequeños negocios dedicados a alquilar habitaciones a turistas se legalizaron en 1997. Aunque al principio las autoridades cubanas lo retrataron como un “mal necesario” (Fernández, 1999), el sector ha experimentado una expansión dinámica en las dos últimas décadas y se ha convertido en una de las fuentes principales de divisa e inversión extranjera. A la par, aunque se trató de una actividad marginal en el marco posterior a la victoria de la Revolución cubana de 1959 (Carmona Báez, 2004), el cuentapropismo se ha establecido como uno de los ámbitos clave de la economía cubana, basada en el turismo. Ello fue especialmente importante cuando se intensificó la crisis financiera internacional y, como consecuencia, cayeron el turismo y las remesas (Hoffmann, 2010) y las estrategias empresariales que habían permitido superar con creatividad las adversidades diarias demostraron el giro neoliberal de la isla (Perry, 2016). El amplio corpus de bibliografía que aborda las reformas económicas recientes ha puesto el énfasis en las políticas públicas enfocadas al espíritu emprendedor y el sector informal (Ritter y Henken, 2015), los efectos sociales de los ajustes económicos (Espina Prieto, 2004) y el impacto generado por la transición en el ámbito de las políticas sociales (Mesa-Lago, 2007). Sin embargo, los estudios sobre la Cuba contemporánea no representan suficientemente la rel-

---

1 El peso cubano convertible (CUC) y el peso cubano (CUP) eran las monedas oficiales de Cuba cuando realicé mi investigación. El valor de un CUC era aproximadamente equivalente al de un dólar estadounidense y 25 veces el valor del CUP. El 1 de enero de 2021, Cuba unificó su sistema de doble moneda y eliminó el CUC.

ación entre el espíritu emprendedor, el patrimonio cultural mercantilizado y la política de la representación (o autorrepresentación).

El trabajo por cuenta propia en Cuba permite la transición del sector público al sector privado, reconfigurando las relaciones de trabajo y convirtiéndose en un símbolo de las transformaciones económicas y políticas. Ello se debe a los significados que se dan a la legalización del trabajo independiente, en cuyo marco los cuentapropistas se conciben como facilitadores de la transición del socialismo a una economía de libre mercado (Phillips, 2006). Los trabajadores por cuenta propia, aunque todavía se ven sometidos a una fiscalidad y regulaciones estatales estrictas, se caracterizan por tener una situación diferenciada de lo que es el trabajo regulado por el Estado y definen nuevas relaciones de mercado que los sitúan entre el sector público y el sector privado. Nuevos espacios y formas de actividad económica, así como prácticas de trabajo emergentes, comunes en las transiciones postsocialistas, crean las premisas necesarias para explorar individualmente nuevas esferas en la toma de decisiones y la autonomía. Mientras que el trabajo por cuenta propia no necesariamente lleva al emprendimiento, la especificidad del contexto cubano y la legislación estatal solo permiten el desarrollo empresarial a través del trabajo por cuenta propia (Peters, 2015). Además, sus peculiaridades se encuentran en el hecho de que ha sido configurado por el socialismo estatal y su “segunda economía” (Pérez-López, 1995), que creció para proveer a la población de los bienes y servicios que el Estado no podía proporcionar y se convirtió así en una característica estructural de la economía cubana.

Tal y como abordan Ritter y Henken (2015) en su análisis del espíritu emprendedor de Cuba, las restricciones al sector privado han provocado no solo la clásica fuga de cerebros, que ha llevado a algunos de los ciudadanos cubanos con más estudios y competencias a buscarse la vida en otros países, sino también una forma particular de insilio que los ha forzado a abandonar su ámbito de experiencia y trabajar en puestos mejor remunerados, aunque quizás no tan beneficiosos socialmente. Esta movilidad descendiente, que vio cómo doctores, abogados y profesores acababan trabajando de taxistas o camareros o gestionando alojamientos privados, sucede porque las actividades profesionales todavía están prohibidas, como también lo están los negocios privados en sectores como la educación y la sanidad. A pesar de ello, y aunque todavía están muy reguladas, existen algunas excepciones que han abierto las puertas a la innovación y han creado las condiciones necesarias para capitalizar el patrimonio cultural tanto en Cuba como fuera de la isla.

Esta movilidad descendiente tiene su contraparte en los casos que abordo en este artículo: con el capital corporal como único capital necesario, los cubanos que se embarcan en el negocio del baile experimentan una movilidad ascendiente, tanto financiera como simbólica, enraizada en los imaginarios y las

narrativas sobre el baile y los bailarines que se han generado fuera de la isla. Los cubanos, adoptando y adaptando estas narrativas, se sumergen en un proceso de “autofolclorización” (Klekot, 2014) que enfatiza las desigualdades del turismo internacional que son producidas y reproducidas por las prácticas sociales. Para los turistas, las prácticas de baile se convierten en “*souvenirs* encarnados” (Ana, 2017) que permiten que la cubanidad esté disponible y, en cierto modo, sea transportable por medio del cuerpo que la experimenta. Así, el baile se convierte en un símbolo clave del turismo cultural. Utiliza la “retórica del cuerpo caribeño” (Scher, 2011), entendiéndola como esa despreocupación y sensualidad, hasta el punto de mercantilizar la cubanidad en su totalidad. Este fenómeno solo se puede comprender si se relaciona con las jerarquías de clase, género y raza profundamente enraizadas en el colonialismo (Stoler, 1995).

Con la música y el baile en el corazón de la cultura popular cubana, sus movimientos transnacionales y su popularidad en el extranjero propiciaron procesos de mercantilización a la par culturales y políticos y tuvieron un papel clave en el desarrollo del sector turístico. Algunos estudios antropológicos han debatido las formas artísticas más allá de sus anclajes locales, y especialmente en el ámbito del baile pudieron observar la creación de “espacios sociales” transnacionales alrededor de géneros específicos (Waxer, 2002; Pietrobruno, 2006; Davis, 2015). Mientras que en el contexto cubano el negocio de la danza por sí mismo no puede compararse en absoluto con iniciativas privadas consolidadas como las casas particulares o los paladares<sup>2</sup>, sí ocupa una posición central en los procesos relacionados con la mercantilización del patrimonio e ilustra los regímenes estandarizadores que sitúan la danza entre parte del patrimonio cultural y un producto de entretenimiento (Pietrobruno, 2009). La interpretación y la transmisión de los bailes tradicionales devienen parte de los usos turísticos y políticos de la cultura, fuertemente determinados por factores económicos, y se entrelazan con conceptos y definiciones esencialistas de la identidad. El patrimonio intangible genera ganancias socioeconómicas y el cuerpo en movimiento se convierte en la principal herramienta para acceder a las economías turísticas. Las realidades económicas y las desigualdades sociales que tienen origen en el contacto con los extranjeros se traducen en enfoques creativos para la generación de ingresos y perpetúan las expectativas ligadas a las fantasías cubanas a medida que los cuerpos danzantes se tornan transaccionales por medio de la maximización del capital corporal (Wacquant, 1995).

En gran medida, las imágenes de la música y el baile “auténticos” han dado forma a los modos turísticos de visualización y experiencia y, a la vez, han revelado el proceso de mercantilización y estandarización que se esconde detrás de

---

2 Restaurantes dirigidos por cuentapropistas

dichas imágenes. En última instancia, también han contribuido a la creación de un mercado en torno al baile y su enseñanza que crece rápidamente.

Con el tiempo, las prácticas de baile en la isla empezaron a funcionar asimismo como la interfaz de redes más complejas de economías alternativas. Ello mostraba las crecientes desigualdades y la estratificación social que surgieron como consecuencia directa del socialismo de mercado (Morris, 2008) y creaba nuevos espacios, formas y medios para la generación de ingresos. En la siguiente sección analizo cómo, sobre este trasfondo, los procesos de institucionalización del baile cubano ponen de manifiesto las relaciones fluidas que se producen en los encuentros en la pista de baile entre bailarines cubanos y visitantes extranjeros, y cómo reconfiguran la noción de profesionalismo.

## El negocio del baile: ¿qué define a un profesional?

En 2010 el Gobierno cubano anunció que reduciría el trabajo en el sector público e introduciría nuevas políticas que promovieran el trabajo por cuenta propia. El sector privado debía absorber en última instancia los trabajadores “superfluos” del sector público, lo que demostró no ser realista, en particular, por razón del estigma que todavía acompañaba al sector privado. La lista de actividades permitidas se publicó en la Gaceta Oficial núm. 12 en octubre de 2010. Incluía 178 categorías (algunas de ellas, extremadamente detalladas, como la venta de piñatas o la reparación de paraguas), que aumentarían hasta 181 en 2011 y hasta 201 en 2013, para reducirse a 123 en 2018 a través de la reorganización de 96 actividades en 28 categorías. Con las nuevas leyes, se liberalizó la contratación de personal y se permitió alquilar instalaciones tanto del Estado como de otros ciudadanos para crear pequeñas empresas. Aunque todas las actividades profesionales estaban prohibidas, sí había algunas excepciones – y la categoría 101 de la lista era “Profesor de música y otras artes”. La primera mitad de 2011 presenció un cambio en el tono usado por los medios oficiales y el trabajo por cuenta propia dejó de percibirse como una solución temporal. Al contrario, se fomentó y para 2014 el número de cuentapropistas se había triplicado en comparación con 2010 (Ritter y Henken, 2015: 162). El Estado cubano pretendía introducir una reforma radical del sistema económico del país que favoreciera a los cuentapropistas (Pérez Villanueva, 2015). Pero ello terminó en agosto de 2017, cuando el Gobierno suspendió el otorgamiento de nuevas autorizaciones a ciertas empresas “hasta que concluya el perfeccionamiento del trabajo por cuenta propia” (Gaceta Oficial no.31, 2017).

Fue en este ambiente de incertidumbre que me encontré a mi amiga Mireya en marzo de 2018. Estaba preocupada por el futuro de su negocio y la inseguridad consiguiente mientras esperaba que llegaran las nuevas leyes del Gobierno.

En los últimos cuatro años, había tenido bastante éxito llevando la escuela de baile de su hermano, quien después de algunos años en el extranjero había vuelto a Cuba y reclamado su negocio. No le quedaba ninguna fuente de ingresos y, a pesar de que había encontrado un lugar para una nueva escuela, no podía contratar a nadie que quisiera trabajar para ella porque no se podía solicitar la licencia para ejercer de profesor de baile. Dos de los profesores que habían trabajado con ella en la escuela de su hermano decidieron seguir los pasos de Mireya y empezaron a formar a los futuros profesores para que pudieran empezar a trabajar una vez obtenida la licencia. Para poder registrar su nuevo negocio, Mireya debió modificar su documentación para que la dirección de la nueva escuela apareciera en su carné de identidad como su domicilio. A pesar de las dificultades que debió sortear, Mireya consiguió organizar su nueva escuela e incluso recibió a los primeros grupos de turistas con ganas de bailar (en otros contextos, ello se habría etiquetado como una forma de gobernanza neoliberal que obliga – o “empodera” – a las personas a considerarse sujetos emprendedores). “No necesitamos esperar a que el Estado nos dé nada; soy una empresaria, tomo todas las decisiones, y el Gobierno no puede decidir nada por mí mientras pague mis impuestos”, me dijo un día delante de su escuela mientras repartía folletos a la gente que pasaba. Eso sí, expresó su apoyo a otra medida que, según se rumoreaba, iba a incluirse en la nueva legislación: el otorgamiento de una sola autorización por persona. “No es normal tener cinco o siete licencias; no puedes estar cocinando aquí y bailando ahí: o cocinas o bailas.”

El 10 de julio de ese mismo año, la Gaceta Oficial núm. 35 arrojaría algo de luz – y sembraría muchas dudas – sobre las nuevas leyes y reglamentos que regulaban el trabajo por cuenta propia. Durante una rueda de prensa, la viceministra de Trabajo y Seguridad Social, Marta Elena Feitó Cabrera, aclaró que las nuevas medidas no significaban un retroceso para el trabajo por cuenta propia, sino que se haría de manera más ordenada:

Hay trabajadores que tienen una cafetería y al mismo tiempo tienen licencia de *manicure* o de fregador de auto, o de productor-vendedor de calzado. [...] En la práctica, es un dueño que tiene muchos negocios, y esa no es la esencia y el espíritu del trabajo por cuenta propia, que consiste en trabajadores ejerciendo cotidianamente su actividad. (Figueredo Reinaldo y Extremera San Martín, 2018)

Mireya, apoyando la decisión del Gobierno de limitar el número de licencias de que se puede disponer, expresó un cierto grado de confianza en el marco regulatorio del Estado, aunque en lo que concierne a la seguridad en el trabajo, ahora responsabilidad del trabajador, y a la inestabilidad de los ingresos sentía que de algún modo debería sortear la normativa.



En cuanto a la actividad de las escuelas y el profesorado de baile, la nueva legislación establece que está prohibido que los profesores de música y otras artes constituyan escuelas ni academias y que emitan certificaciones de estudios terminados. El ejercicio de la actividad es individual, con lo que no pueden contratar el servicio de otros profesores, y no pueden organizar eventos, tengan carácter competitivo o no.

Estas nuevas disposiciones empezaron a implementarse el 7 de diciembre, pero ya en noviembre eran el centro de todas las conversaciones en las escuelas que formaron parte de mi investigación. En una muestra de desconfianza que caracterizaba buena parte del día a día bajo el socialismo (cfr. Verdery, 1996), se dio menos importancia al texto legislativo en sí que a las múltiples interpretaciones que circulaban entre los bailarines, quienes expresaban sus preocupaciones sobre lo que habían oído de sus compañeros acerca de estas leyes. Mireya compartió sus temores una tarde después de una clase en grupo con diez de sus bailarines: “Solo tres de mis profesores tienen licencia. Y ahora dicen que van a chequear quiénes de los bailarines está graduado y quiénes no. Creo que es porque el Gobierno no recibió suficiente dinero de las escuelas de baile: pagamos impuestos en pesos cubanos, así que no les sale rentable”. El único aspecto positivo que veía, en el caso de que se les permitiera continuar sin el requisito de la formación de los bailarines, era que había conseguido modificar su documentación y ahora aparecía como si estuviera alquilando el espacio a los bailarines que enseñaban en su escuela. Así, si las autoridades pasaran a controlar la situación, lo tendría fácil para justificar que están realizando una “actividad individual” y, por consiguiente, cumplen con las normas. Sofía, la propietaria de otra escuela de baile, encontró otra manera de sortear la normativa:

La mayoría de las escuelas tendrán que cerrar porque ahora se exige que los profesores se hayan graduado en el Instituto Superior de Arte o en la Escuela Nacional de Arte<sup>3</sup> para poder trabajar en escuelas de baile. Pero eso no es un problema para nosotros, pues el 70 % de mis bailarines se graduaron en una de estas instituciones. Yo siempre he dicho que quería bailarines profesionales, mucho antes de que se anunciaran las nuevas leyes. Ahora, si aparece un inspector, incluso si se pasa el día entero en la escuela, los profesores que no están graduados pueden hacer ver que son asistentes, así que no hay problema.

Sus reacciones ejemplifican cómo amoldarse a la nueva legislación, pues rara vez se puede evitar por completo al Estado (de Soto, 1989). Sin embargo, también

---

3 El Instituto Superior de Arte (ISA) y la Escuela Nacional de Arte (ENA) son dos de las escuelas artísticas más prestigiosas establecidas por el Gobierno cubano.

indican que el rol del Estado va más allá de legalizar una actividad en concreto y alcanza el legitimar dicha actividad y hacerla más provechosa otorgándole un sentido de seguridad y responsabilidad a través de la noción del profesionalismo.

Ello se volvió especialmente importante en los últimos años con el aumento de la demanda del “turismo experiencial” (Salazar, 2011). Las prácticas y los símbolos culturales que aseguraban el reconocimiento y los ingresos ganaron relevancia tanto local como internacionalmente.

Hace unos años me di cuenta de que, cada vez que me ofrecían clases en una escuela de baile, el argumento que utilizaban para convencerme era que tenían la autorización. “Soy profesor de baile, tengo la licencia y todo” era la típica frase para entablar la conversación. Sin embargo, a medida que el número de escuelas iba aumentando, en La Habana en particular, ese argumento de la licencia dejó de ser suficiente. A diferencia de las casas particulares y los paladares, la legalidad ya no era la principal preocupación ni el argumento central para atraer a clientes potenciales: sí lo era, en cambio, el profesionalismo. Ello se explicaba a menudo por el fracaso del Estado a la hora de controlar y regular algunos de los aspectos esenciales del trabajo por cuenta propia, como Rogelio me comentó durante una entrevista en 2018. Rogelio, coreógrafo y propietario de una escuela de baile, me dijo:

Nadie te pide ninguna prueba o documentos [relativos a tu educación formal en el ámbito de la danza]; simplemente te presentas y dices que quieres una licencia para ser profesor de música y otras artes. Y eso sucedió en todos los sectores: la reparación de celulares, la peluquería... nadie comprueba tus aptitudes. Nadie excepto el mercado. Cuando la gente se da cuenta de que no sabes hacerlo, dejan de solicitar tus servicios. Sin embargo, con el baile es más difícil porque a veces los turistas no saben si tuviste una buena formación o no. En particular, los principiantes no saben la diferencia entre un profesional y un fraude, y se los puede engañar fácilmente.

Las observaciones de Rogelio se centran en los mecanismos reguladores del mercado, que pueden establecer y confirmar que una persona es realmente un profesional mientras que el Estado no puede reconocer las diferencias entre los trabajadores de un sector. De hecho, lo que se entiende como clave para tener éxito es la capacidad para entender el mercado y las necesidades de los turistas, y ello se menciona a menudo en contraposición a la falta de flexibilidad y capacidad de innovar del Estado. Dos de los bailarines que acompañaron a Mireya en su nueva escuela señalaron las diferencias entre dos modelos de gestión de negocios: el “socialista” y el “capitalista”, y dejaron patente que, desde su punto de

vista, una empresa privada debería adoptar lo que ellos consideraban el modelo capitalista exitoso. Eduardo lo explicó del siguiente modo:

Cuando tienes un negocio que no pertenece al Estado debes aplicar una manera de pensar capitalista, pensar más en el negocio que en los problemas personales de la gente que trabaja para ti. Digamos que tú y yo trabajamos en la misma escuela de baile y tú bailas y enseñas mucho mejor que yo, pero yo tengo problemas constantemente y me quejo a la dueña para que me pase a todos los clientes y tú te quedes sin trabajo durante días porque yo tengo problemas. Esto es muy poco profesional.<sup>4</sup>

Fuera del sistema regulado por el Estado, muchos de los bailarines y propietarios de escuelas de baile cuentapropistas gozan de una nueva independencia y un sentido de libertad que no se encuentran en el sector público. A la vez, no obstante, contribuyen a la creación de nuevas normas sociales caracterizadas por un mayor individualismo y autonomía (Ewick y Silbey, 2003). Las capacidades de autogestión de la persona designan nuevas normas para el día a día: la iniciativa, la ambición, la responsabilidad personal, a fin de maximizar el capital humano propio (Rose, 1996).

Otro aspecto recurrente en las conversaciones sobre la profesionalización de la enseñanza del baile es la mayor flexibilidad y la disposición para amoldarse a un horario siempre cambiante de acuerdo con las demandas de los clientes. Siempre que pedía disculpas por llegar tarde a una clase (habiendo ya interiorizado un enfoque algo más relajado en torno a la noción del tiempo y los horarios), mis profesores me decían que, mientras que no pasa nada si el cliente llega tarde, los profesores no pueden, pues ello se consideraría poco profesional y se reflejaría en las reseñas de los clientes. A diferencia de los trabajos en el sector público, que tienen un horario más o menos fijo, los trabajos en el sector privado requieren adaptarse a otro estilo de vida, que sitúa a los clientes y sus necesidades en el centro y por delante de la propia vida privada, los planes personales y las prioridades.

Muchos de los bailarines con los que trabajé subrayaron que su tiempo libre casi había dejado de existir, dado que aquellos momentos en los que no enseñaban los dedicaban a buscar nuevos clientes. Este era el caso de Merced, propietaria de una escuela de baile y casa particular con la que coincidiría bastante a menudo bailando salsa en las fiestas más populares de La Habana: “Soy una profesional, me gradué en el ISA y en ocasiones no tengo ningún cliente durante

---

4 Mis hallazgos convergen con los de Amelia Rosenberg Weinreb (2009), quien en su estudio sobre “ciudadanos-consumidores” apunta que, mientras que el abandono del análisis centrado en categorías binarias puede resultar un cometido intelectual atractivo, algunos de estos binarios todavía existen y son relevantes para el día a día de la población cubana.

una semana entera. Si no tienes una agencia [de viajes] o a un extranjero que te manda estudiantes, tu única opción es estar en la calle todo el tiempo”. Para Mercedes, como también para muchos otros bailarines, haberse graduado en una institución estatal es un elemento de legitimación extra que, por lo menos, debería asegurar un flujo continuo de clientes, lo que les diferenciaría de los profesores que no tienen esta formación formal. No obstante, en la mayoría de casos los bailarines no pueden ampararse solo en su experiencia o experticia para generarse una cartera de clientes. Y es ampliamente reconocido que la cooperación internacional con una agencia de viajes o una escuela de baile en el extranjero puede incrementar el número de clientes (especialmente dada la creciente popularidad de los “viajes de baile” o viajes organizados que se centran fuertemente en el baile e incluyen clases y fiestas en el programa). El cliente deseado u objetivo es el organizador de viajes turísticos que aseguraría unos ingresos significativamente mayores y continuos, pero en realidad muchas escuelas consiguen los clientes individualmente cuando estos encuentran información en internet o simplemente pasan por delante de la escuela, preguntan ahí mismo o toman cita de uno día para otro.

Las redes sociales han tenido un rol muy importante en la gestión del negocio: antes de abrir su nueva escuela, Mireya ya se había asegurado de contratar a un equipo de profesionales encargados de crear la página web y gestionar las cuentas de las redes sociales. Asimismo, los gestores de las escuelas hacían un seguimiento minucioso de las reseñas en Tripadvisor y Facebook (que en ocasiones incluía estrategias que no gustaban a los mismos bailarines) para asegurar que los clientes estuvieran satisfechos. Sofía trajo a colación una de estas situaciones durante una de nuestras entrevistas:

Cuando a un cliente no se le podía ofrecer la clase como se había planificado, yo le ofrecía dos clases gratis como cortesía. Entonces debía explicar a los profesores que, aunque el cliente no pagara, ellos sí cobrarían, pero que era una manera para que el cliente se fuera contento y escribiera una reseña positiva. Muchas veces los profesores no entienden cómo funciona, porque lo único que quieren es el dinero y no les importa nada más.

Estas estrategias de profesionalización apuntaban en última instancia a asegurar su visibilidad internacional (evaluada casi siempre a través de las reseñas, la popularidad en las redes sociales y las reservas de turistas que habían visto los videos de los profesores bailando o se habían encontrado con la página web de la escuela por casualidad), así como un flujo de trabajo más o menos constante, por lo menos durante la temporada alta. Al mismo tiempo, no obstante, la creciente demanda en el sector volvía a recalcar una diferenciación entre dos grupos de profesionales: los que habían aprendido a bailar con su familia y amigos, y los

que lo habían hecho a través de la formación formal (McMains, 2013). A su vez, ello generaba una serie de ambigüedades en torno a la noción de profesionalismo y demostraba que la distinción aparentemente inequívoca entre lo público y lo privado quizás no lo era tanto, como abordo en la siguiente sección.

## Bailarín, bailador, callejero, inflador

En 2012, mientras investigaba la rumba en Matanzas, una de mis conocidas más cercanas por aquel entonces me compartió la buena noticia de que su nieto Omar había sido admitido en la ENA. “En la familia todos somos bailarines empíricos”, me dijo, “y él baila desde muy pequeño. Pero es el primero de nosotros que entra en la ENA, aunque ya otros lo intentaron antes que él”. En mis siguientes visitas a Matanzas, mi conocida criticaba a menudo el conocimiento que se transmitía a su nieto y sus compañeros: en su opinión, los profesores solo explicaban superficialmente el folclore afrocubano, que ella definía como “nuestro patrimonio, nuestras raíces”. Por otro lado, sí precisó que, en cuanto bailarín profesional, encontraría más oportunidades de trabajo en una compañía de danza tras su graduación.

Seis años después me encontré a Omar en el escenario de *Bailando en Cuba*, un concurso de televisión cuyo objetivo era encontrar a los jóvenes bailarines más talentosos de Cuba mientras se promovía el patrimonio de la danza de la isla. Omar iba a participar con algunos de sus compañeros para luego desplazarse a trabajar a uno de los hoteles de El Vedado, uno de los barrios más ricos de la capital y principal atracción turística con una animada vida nocturna. “Trabajo como coreógrafo para una compañía de baile y tenemos *show* cuatro veces por semana: nos va superbien; antes estaba en otra compañía, en la que se ensayaba mucho pero no se trabajaba”. Omar no era el único que establecía una línea clara entre la preparación y el trabajo real. Muchos de los bailarines con los que trabajé precisaban que, en el mejor de los casos, estar en una compañía de baile reportaba un salario de algunos centenares de pesos cubanos y algún dinero extra cuando la compañía era contratada para algún espectáculo. Esta inseguridad llevaba a muchos de ellos a buscar trabajo en las escuelas de baile para extranjeros, algo más ventajosas. Tal y como explica Danaysi,

en ellas no necesitas esperar a fin de mes para recibir tu sueldo. Además, los clientes te llevan a sitios que no te puedes pagar pues son demasiado caros. Como profesor trabajas mucho, pero no es el trabajo arduo de los bailarines profesionales.

Unos meses más tarde me volví a encontrar a Omar en la Casa de la Cultura de Centro Habana. Yo estaba ahí con un grupo de turistas polacas que habían volado hasta Cuba para participar en talleres de baile, música y desarrollo personal organizados por Anna, una profesora de baile con la que yo misma había tomado clases unos años antes en Varsovia. Omar estaba ayudando a su amigo Yordanis, quien llevaba la clase junto con Anna. Como Omar, Yordanis trabaja como coreógrafo para una compañía de baile y, para esa ocasión, había tenido que buscar a cinco otros bailarines, todos hombres, para que cada mujer del grupo tuviera pareja. Antes de empezar la clase, le pregunté a Anna por qué no había elegido ninguna de las escuelas de salsa para su proyecto. “Conozco a Yordanis y su trabajo”, me comentó, “pero también sé cómo trabajan en esas escuelas y no me interesa; quiero bailarines profesionales para mis mujeres, no cualquier chico de la calle que dice ser profesor de baile”.

La clase se estructuró de manera diferente a las que solía tomar en las escuelas de baile: no había calentamiento ni ejercicios para preparar el cuerpo; tampoco se dividían los pasos básicos en secuencias más pequeñas. Yordanis me contó tras la clase que ninguna de esas cosas tenía sentido y que solo se habían inventado para los turistas, ya que los cubanos aprenden a bailar sin estirar sus músculos ni antes ni después de la clase. A mitad de la clase, pidió a sus colegas que lideraran más y con más fuerza, pues las mujeres no sabían bailar y no entendían las señales de sus parejas. A continuación, les comentó que esto no eran realmente clases de baile, con tan poco tiempo, y que el objetivo era ofrecer a aquellas mujeres una idea de lo que es la cultura cubana. Volviendo a La Habana Vieja, Anna me dijo: “No quise decir nada a Yordanis para no arruinar el ambiente, pero le pedí específicamente a bailarines profesionales y ya viste que algunos no sabían ni guiar”. Unos días más tarde conversé con Yordanis tras su entrenamiento con su compañía de baile. Hablamos sobre los turistas, la danza, el enseñar a bailar. Me dijo:

Enseñar a los turistas es monótono y repetitivo, y no motiva suficiente a un bailarín. A veces, a los bailadores<sup>5</sup> se les da mejor enseñar a turistas; los bailarines no saben hacerlo. Te enseñarán lo que ellos aprendieron, y tienen muy buena técnica, pero no bailan callejero.

En la sección anterior, abordé cuestiones relacionadas sobre la legalidad y los roles del Estado y del emergente mercado del baile a la hora de definir a un profesional. Para muchos cubanos metidos en este negocio, no obstante, el concepto

---

5 Aunque tanto “bailarín” como “bailador” hacen referencia a la persona que baila, tienen significados diferentes, como explico a continuación. Hasta esta sección del artículo, se ha usado el término “bailarín” indistintamente para ambos casos.

de profesionalismo está muy relacionado con la formación formal y con la educación adquirida en una institución estatal (hasta cierto punto, esto también es percibido así en otros ámbitos más generales, más allá de las personas que se dedican a la enseñanza del baile). Mientras que en algunos casos el profesionalismo se entiende como un elemento definitorio del ser emprendedor, en muchos otros no tiene tanto que ver con el negocio como con la trayectoria profesional que elige alguien que decide obtener una formación en danza. Desde esta perspectiva, existe una distinción clara entre las dos categorías que menciona Yordanis: el bailarín es el profesional que tiene una educación formal, mientras que el bailarín es quien no ha obtenido una preparación formal, aunque esta noción por sí misma no pueda implicar ningún juicio cualitativo sobre las aptitudes y habilidades del bailarín. Lo que esperaba Anna cuando pidió a Yordanis que le trajera bailarines profesionales era, de hecho, que fueran bailarines muy bien preparados. Yordanis se aseguró de ofrecerle lo que ella había pedido (al fin y al cabo, se trataba de una oportunidad de negocio que no quería dejar pasar). El profesionalismo es lo que cerró el trato —aunque sus ideas y su comprensión de dichos conceptos no coincidieran.

Del mismo modo que Yordanis y Omar enseñaban a bailar a turistas de vez en cuando mientras seguían centrados en sus carreras como coreógrafos o bailarines, Lianet, profesora del ISA al tiempo que yo desarrollaba mi investigación, me dijo que iba a trabajar ocasionalmente con agencias de viaje, pues así ganaría en una hora lo mismo que recibía del Gobierno por un mes de enseñanza. También mencionó que la carrera de un bailarín profesional no avanza si solo hace clases para turistas. Aunque es dinero fácil, un profesional tiene que pensar en su carrera, en la creación de nuevas coreografías, y en encontrar actuaciones que le den una mayor visibilidad. A la vez, el mercado de la danza no es necesariamente compatible con el bagaje y la formación profesional de un bailarín profesional:

La salsa<sup>6</sup> no es algo que aprendes en el ISA o la ENA. La salsa es un baile popular y, aunque tomes clases, estas acostumbran a ser superficiales, solo te dan una idea. Son bailes que los cubanos aprendemos en casa, con nuestros amigos. Todo lo que ves en las escuelas de baile hoy en día es una invención metodológica. Existe porque hay mercado.

Enseñar a extranjeros es una actividad remunerada y con frecuencia más lucrativa que la danza profesional. No obstante, también hay otros aspectos financieros que establecen un límite entre el universo de los bailarines y el de los bailarines.

---

6 Este es el término que usan los cubanos para referirse al estilo también llamado “casino” en la isla, que se hizo famoso mundialmente bajo el nombre de “salsa cubana” y fue adoptado así especialmente por las escuelas de baile dirigidas a turistas.

Así lo aclaró Rogelio tras una clase, quien también explicó lo que creía que era la diferencia esencial entre las dos categorías, y añadió una tercera: el bailarín se ha formado en la escuela, la academia, y tiene un conocimiento teórico y práctico; el bailador sabe bailar, escucha la música y sabe cuándo empezar<sup>7</sup>, y viene de la calle, pero no es igual que el callejero, quien normalmente no sabe bailar, solo oye el ritmo y empieza cuando quiere sin hacer atención a la frase musical. “La Habana es definitivamente una ciudad para bailadores”, apuntó. Y siguió:

Las escuelas de baile están constantemente buscando profesores; los festivales, igual: a un bailador que va a un festival le es suficiente no pagar admisión y poder mostrar sus habilidades en el baile. Incluso si no vienen de ninguna academia, acostumbran a bailar bien y tener muchos estudiantes. Salen cada noche y necesitan estar en este mundo todo el tiempo. Para un bailarín, el baile es su trabajo. Quiere dinero por su trabajo, y a menudo no hay trabajo.

El ocio nocturno, centrado en los eventos musicales y de baile, ofrece el escenario para más delimitaciones y negociaciones constantes de la identidad. Las interacciones nocturnas en La Habana, yuxtapuestas a una Cuba imaginada y fantaseada, así como las imágenes de un romance creado y comunicado a través del baile generan un escenario susceptible de seducir al turista a través de unas actuaciones ya definidas (cfr. Grazian, 2008) articuladas en espacios de interacciones culturales entre turistas y residentes.

Especialmente desde que el turismo refuerza la idea de que en Cuba todo el mundo sabe bailar, las escuelas de baile acostumbran a responsabilizarse de la creación de unos “espacios seguros” para sus clientes, también fuera de las clases. En estos contextos, el profesionalismo gana un nuevo significado: la responsabilidad por el cliente, el asegurarse de que no se convierten en el objetivo de los infladores<sup>8</sup>, es decir, los autodenominados bailarines o profesores de baile que no tienen conocimientos o habilidades pero sí una fuerte presencia que a menudo puede ser un engaño. Así me lo contaron una noche en una fiesta en la que Noel acompañaba a una de sus clientas:

A veces salgo con mis clientas y les digo que está bien si quieren bailar con alguien, pero si quieres irte con el chico, necesito que me lo digas. Evi-

---

7 En la salsa, el paso básico lleva el ritmo rápido-rápido-lento, rápido-rápido-lento en los tiempos 1-2-3, 5-6-7 sobre un total de 8 tiempos. “Saber cuándo empezar” significa encontrar el tiempo correcto para realizar el primer paso, lo que informalmente se conoce como “encontrar el uno”.

8 El término se usa en Cuba para referirse a una persona que usa el engaño, generalmente pretendiendo ser alguien o algo que no es, para obtener ciertas ganancias o beneficios.



dentemente, conozco a muchos [de los chicos que acostumbran a ir a las fiestas de salsa] y puedes encontrarte con gente respetuosa, pero muchas veces las chicas no se dan cuenta de que los chicos tienen otras intenciones: quieren dinero, o a veces simplemente estar con una extranjera. Existe una diferencia entre “Me gustas” y “Te amo”. “Me gustas” casi siempre significa “Me gusta tu dinero, me gusta tu celular”.

Este comportamiento protector se ve como una obligación personal, pero se convierte en el portador de mensajes de varias capas, abiertos a identidades en construcción, pues por regla general el discurso fuerte acerca de la profesionalización se construye no tanto alrededor de lo que es un profesional, sino de lo que no es. “Un bailarín profesional no es uno de esos chicos de la calle que siempre buscan a chicas. Eso destruye la imagen de lo que es ser profesional”, así lo comentó Ricardo, uno de mis profesores de baile en la escuela de Sofia. De esta manera, la responsabilidad por el cliente no solo es una estrategia para defender la imagen del negocio y asegurar una experiencia global positiva, protegida de las molestias que puedan ocasionarse como resultado de interacciones azarosas en la calle. Al contrario, se convierte asimismo en un modo de autoafirmación y, en última instancia, de autoestima de los propios bailarines y de cómo se entienden y se articulan sus subjetividades.

Estos temas, que son clave para la manera como los bailarines y los profesores de baile se perciben a sí mismos y perciben su trabajo, están relacionados con el fenómeno del jineterismo, ampliamente debatido en Cuba y considerado a menudo una consecuencia del turismo (Rundle, 2001; Simoni, 2016). Este término, sinónimo de prostitución, hace referencia al ofrecimiento de sexo, compañía, orientación y en ocasiones bienes (usualmente tabaco, pero en ocasiones algo más) por parte de los jineteros y jineteras a cambio de dinero, comida o una noche de fiesta. A menudo, se espera que estas interacciones con los turistas terminen en matrimonio y, por consiguiente, la posibilidad de irse del país. Para el Gobierno socialista, este fenómeno también es un tema muy delicado, pues representa una afrenta a la moralidad revolucionaria. Las relaciones se ven como puramente sexuales, a menudo entre mujeres afrocubanas y turistas varones (cfr. Fusco, 1998), o románticas, sin connotaciones económicas (Fernández, 1999). Cuando suceden entre hombres cubanos y mujeres extranjeras, estas relaciones se perciben como “encuentros románticos”, aunque no excluyan el componente económico. Ello refuerza las fantasías sexualizadas y racistas que atraen a las turistas (sexuales) al Caribe (Kempadoo, 2004; Simoni, 2015).

El jineterismo pone sobre la mesa no solo las desigualdades económicas, sino también las divisiones por razón de clase, raza y sexo, y ello a menudo se considera un reto para las nociones cubanas de moralidad. Cuando Lianet explica la diferencia entre “bailarín” y “bailador”, hace referencia al nivel cultu-

ral como un aspecto diferenciador entre ambos: “Los bailadores tienen un nivel cultural muy bajo y muchas veces entran en el negocio por lo que acompaña al baile: conseguir dinero, encontrar a una persona extranjera e irse del país, así que el hecho de enseñar salsa raramente va de enseñar salsa”. A finales de los años 1990, pareció que dominaba el argumento moralizador contra el jineterismo (Kempadoo, 1999): a menudo, los cubanos blancos y de clase media tienden a considerarlo una manifestación de un bajo nivel cultural, asociado en general a la población afrocubana, con lo que se ponen de manifiesto las ideas racializadas de la moralidad y el comportamiento.

Muchos instructores de baile consideraron importante enfatizar su oposición a los bailadores, los jineteros o los infladores, a la par que subrayaban que el mero hecho de estar inmerso en la música y el baile no es suficiente para que los turistas aprendan a bailar. Por el contrario, cada vez más escuelas empezaron a incluir en sus ofertas el servicio de “*taxi dancer*”, que ofrecía a los clientes la posibilidad de estar acompañados en las fiestas y los conciertos por un profesor y el precio incluía las entradas al evento elegido por los clientes, las bebidas y algunas horas de baile (normalmente, de dos a cuatro horas). Con ello, los turistas pueden practicar lo que han aprendido en clase pero en un ambiente seguro que no solo les protege de posibles engaños sino que son una garantía de la calidad del baile. De hecho, la mayoría de los bailarines con los que trabajé lo explicaban como un intento de evitar que los turistas fueran a una fiesta y solo bailaran con gente que demostraba pocas habilidades. Conversé sobre ello un día con Isabel, quien rápidamente contestó:

La única diferencia entre los *taxi dancers* y los jineteros es que estos últimos no llevan pulóver con un logo. Además, los jineteros siempre pueden elegir hasta dónde llegan y cuánto tiempo quieren pasar con los turistas. Los bailarines no tienen esta posibilidad: son como jineteros contratados por la escuela de baile y probablemente reciban menos dinero.

A nivel financiero, estas actividades sí valen la pena, ya que ofrecen a los instructores de baile la posibilidad de ganar en una noche lo equivalente a medio mes de salario estatal (los precios para un acompañante de baile acostumbran a empezar en 15 CUC). A pesar de ello, el trabajo nocturno se inscribe en un círculo sin fin de objetivación, (mala) representación y enredos emocionales, lo que arroja luz sobre cómo las personas están atrapadas en un modo de promoción constante, al tiempo que su ser se convierte en un objeto de mercantilización en los espacios sociales de autoafirmación.

## Conclusiones

Mientras que el patrimonio y el turismo funcionan como industrias colaborativas (Kirshenblatt-Gimblett, 1998), ofrecen el escenario para la negociación de la memoria, la identidad y la movilidad social, articuladas en espacios de interacción cultural de turistas y residentes en los que la “autenticidad” funge como herramienta de legitimación y validación de la experiencia turística. La música y el baile pasan a ser parte de un conjunto de símbolos clave que definen la experiencia turística cuando tiene lugar e incluso antes de ello. Para la industria del turismo, así como para los mismos turistas se pone más énfasis representacional en los atributos imaginados de la isla, y los cubanos usan aspectos de este discurso a fin de promover y desarrollar iniciativas muy arraigadas en motivaciones pragmáticas. El objetivo principal es tener acceso al dinero extranjero en un país en que el acceso al empleo legal en la industria del turismo es la manera más rápida de acumular capital.

En este contexto, la institucionalización de las prácticas relacionadas con el baile (y, en particular, las clases para turistas extranjeros) está relacionada con la (re)conceptualización del trabajo y la productividad en los pequeños negocios emergentes. Las reformas introducidas por el Gobierno cubano, que permiten el trabajo por cuenta propia, conllevaron un fuerte discurso sobre la profesionalización y las nuevas prácticas de trabajo en el ámbito del baile. Empezar a trabajar como profesor de baile en una escuela privada para turistas internacionales tiene dos consecuencias. Por un lado, te permite acceder a la moneda extranjera y ganar más dinero que en el sector público (en muchos casos, no se tiene el capital necesario para establecer otro tipo de negocio que requiera una mayor inversión).

Por otro lado, este tipo de movilización de los recursos culturales a través de encuentros con turistas genera los supuestos necesarios para capitalizar el patrimonio cultural tanto en Cuba como en el exterior. A la vez, ilustra una cierta dinámica que, hasta cierto punto, refleja la movilidad descendiente que experimentan los profesionales altamente cualificados del sector público que eligen trabajar en el sector privado, más lucrativo. Ello es así para la mayoría de bailarines formados en la academia, mientras que, en dirección contraria, aficionados del baile sin formación formal experimentan una movilidad ascendente tanto financiera como simbólica. El prestigio y el capital simbólico se refuerzan gracias a ideas que circulan en torno al baile cubano, así como a la capacidad de los mismos bailarines de adaptarse a estas narrativas, adoptarlas y capitalizarlas. Por medio de estos procesos, surge una cierta ambivalencia hacia el Estado: los bailarines, a la par que muestran algunas similitudes con otros trabajadores por cuenta propia en cuanto a su capacidad para sortear las leyes y conseguir cumplir

con las obligaciones del complejo sistema legal e impositivo, también confían en el Estado en cuanto herramienta de legitimación. Para otros cuentapropistas, la relación con el Estado se limita a la legalización o formalización de su actividad pero, en el caso de los bailarines, recurren al Estado para enfatizar su profesionalismo, que es el resultado de una formación adecuada recibida en una de las instituciones de educación superior. Así, se difuminan las líneas entre las nociones de lo público y lo privado, y los procesos relacionados con la mercantilización del patrimonio ponen de manifiesto las tensiones internas surgidas a resultas del cambio político y social.

## Agradecimientos

La investigación que sirvió para la redacción de este artículo tuvo lugar como parte de dos proyectos de investigación financiados por el National Science Centre, Polonia, números 2017/25/N/HS3/00315 y 2019/32/T/HS3/00379, y durante una estadía de investigación en el Instituto Ibero-Americano de Berlín de noviembre de 2019 a abril de 2020.

## Referencias bibliográficas

- ANA, Ruxandra. "Rumba: Heritage, Tourism and the 'Authentic' Afro-Cuban Experience", en: CHRYSAGIS, Evangelos y KARAMPAMPAS, Panas (eds.) *Collaborative Intimacies in Music and Dance: Anthropologies of Sound and Movement*. Nueva York, Oxford: Berghahn Books, 2017, pp. 163–186.
- CARMONA BÁEZ, Antonio. *State resistance to globalisation in Cuba*. Londres: Pluto Press, 2004.
- DAVIS, Kathy. *Dancing Tango. Passionate Encounters in a Globalized World*. NYU Press, 2015.
- DE SOTO, Hernando. *The other path: the invisible revolution in the Third World*. Nueva York: Harper & Row, 1989.
- ESPINA PRIETO, Mayra. "Social Effects of Economic Adjustment: Equality, Inequality and Trends toward Greater Complexity in Cuban Society", en: DOMÍNGUEZ, Jorge et al. (eds.) *The Cuban Economy at the Start of the Twenty-First Century*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2004, pp. 209–244.
- EWICK, Patricia y SILBEY, Susan. "Narrating Social Structure: Stories of Resistance to Legal Authority". *American Journal of Sociology*, 108, 2003, pp. 1328–1372.
- FERNÁNDEZ, Nadine. "Back to the Future? Women, Race, and Tourism in Cuba", en: KEMPADOO, Kamala (ed.) *Sun, Sex and Gold: Tourism and Sex Work in the Caribbean*. Boulder: Rowman & Littlefield, 1999, pp. 81–89.
- FIGUEREDO REINALDO, Oscar y EXTREMERA SAN MARTÍN, Deny. "Emiten las nuevas disposiciones para el Trabajo por Cuenta Propia", *Cuba Debate*, 10 de

- julio de 2018 (en línea). [Fecha de consulta: 05.06.2020]: <http://www.cubadebate.cu/noticias/2018/07/10/emiten-las-nuevas-disposiciones-para-el-trabajo-por-cuenta-propia/#.Xqv6Q54za1u>.
- FUSCO, Coco. "Hustling for Dollars: *Jineterismo* in Cuba", en: KEMPADOO, Kamala y DOEZEMA, Jo (eds.) *Global Sex Workers. Rights, Resistance, and Redefinition*. Londres: Routledge, 1998, pp. 151–166.
- Gaceta Oficial de la República de Cuba, núm. 12, 8 de octubre de 2010, Ministerio de Justicia, ISSN 1682-7511.
- Gaceta Oficial de la República de Cuba, núm. 35, 10 de julio de 2018, Ministerio de Justicia, ISSN 0864-0793.
- Gaceta Oficial de la República de Cuba, no. 31 Extraordinaria 1 August 2017, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Resolución 22/2017 (GOC-2017-506-EX31).
- GRAZIAN, David. *On the Make: The Hustle of Urban Nightlife*. Chicago: University of Chicago Press, 2008.
- HOFFMANN, Bert. "Cuba: On The Way to Market Socialism?". GIGA Focus International Edition, 5, 2010.
- KEMPADOO, Kamala. "Continuities and Change. Five Centuries of Prostitution in the Caribbean", en: KEMPADOO, Kamala (ed.) *Sun, Sex, and Gold: Tourism and Sex Work in the Caribbean*. Boulder: Rowman and Littlefield, 1999, pp. 3-33.
- KEMPADOO, Kamala. *Sexing the Caribbean: Gender, Race, and Sexual Labor*. Nueva York y Londres: Routledge, 2004.
- KIRSHENBLATT-GIMBLETT, Barbara. *Destination Culture: Tourism, Museums and Heritage*. Berkeley, CA: University of California Press, 1998.
- KLEKOT, Ewa. "La autofolclorización: el arte popular contemporáneo a través de la perspectiva de la crítica poscolonial" ["Samofolkloryzacja: współczesna sztuka ludowa z perspektywy krytyki postkolonialnej"], *Cultura contemporánea [Kultura współczesna]*, 1(81), 2014, pp. 86-99.
- MESA-LAGO, Carmelo. "Social Policy and Social Welfare", en: PÉREZ-STABLE, Marifeli (ed.) *Looking Forward. Comparative Perspectives on Cuba's Transition*. Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press, 2007, pp. 163–186.
- McMAINS, Juliet. "Hot Latin dance: ethnic identity and stereotype", en: SHAY, Anthony y SELLERS-YOUNG, Barbara (eds.) *The Oxford handbook of dance and ethnicity*, Oxford y Nueva York: Oxford University Press, 2013, pp. 480–500.
- MORRIS, Emily. "Cuba's New Relationship with Foreign Capital: Economic Policy-Making since 1990". *Journal of Latin American Studies*, 40, 2008, pp. 769-792. doi.org/10.1017/S0022216X08004756.
- PÉREZ-LÓPEZ, Jorge F. *Cuba's Second Economy. From Behind the Scenes to Center Stage*. New Brunswick y Londres: Transaction Publishers, 1995.
- PÉREZ VILLANUEVA, Omar. "Updating the Cuban economic model", en: BRENNER, Phillip et al. (eds.) *A Contemporary Cuba Reader*. Lanham, Boulder, Nueva York, Londres: Rowman & Littlefield, 2015, pp. 139–144.
- PERRY, Marc D. *Negro Soy Yo. Hip Hop and Raced Citizenship in Neoliberal Cuba*. Durham y Londres: Duke University Press. 2016.

- PETERS, Phil. "Cuba's entrepreneurs: Foundation of a new private sector", en: BRENNER, Phillip *et al.* (eds.) *A Contemporary Cuba Reader*. Lanham, Boulder, Nueva York, Londres: Rowman & Littlefield, 2015, pp. 145–152.
- PHILLIPS, Emma. "'Cuentapropismo' in a Socialist State", en: FONT, Mauricio (ed.) *Cuba: In Transition? Pathways to Renewal, Long-Term Development and Global Reintegration*. Nueva York: Bildner Center for Western Hemisphere Studies. 2006, pp. 107–124.
- PIETROBRUNO, Sheenagh. *Salsa and Its Transnational Moves*. Lanham, MD: Lexington Books, 2006.
- PIETROBRUNO, Sheenagh. "Cultural Research and Intangible Heritage". *Culture Unbound*, 1, 2009, pp. 227–247.
- RITTER, Archibald R.M. y HENKEN, Ted. *Entrepreneurial Cuba. The Changing Policy Landscape*. Boulder y Londres: First Forum Press, 2015.
- ROSE, Nikolas. *Inventing Our Selves. Psychology, Power, and Personhood*. Cambridge University Press, 1996.
- ROSENBERG WEINREB, Amelia. *Cuba in the Shadow of Change. Daily Life in the Twilight of the Revolution*. University Press of Florida. 2009.
- RUNDLE, Mette Louise B. "Tourism, Social Change, and *Jineterismo* in Contemporary Cuba", en: COURTMAN, Sandra (ed.) *The Society for Caribbean Studies Annual Conference Papers*, 2, 2001.
- SALAZAR, Noel B. "The Power of Imagination in Transnational Mobilities". *Identities: Global Studies in Culture and Power*, 18, 2011, pp. 576–98. doi.org/10.1080/1070289X.2011.672859.
- SCHER, Philip W. "Heritage Tourism in the Caribbean: The Politics of Culture after Neoliberalism". *Bulletin of Latin American Research*, 30, 2011, pp. 7–20.
- SIMONI, Valerio. "Breadwinners, sex machines and romantic lovers: entangling masculinities, moralities, and pragmatic concerns in touristic Cuba". *Etnográfica*, 19(2), 2015, pp. 389–411.
- SIMONI, Valerio. *Tourism and Informal Encounters in Cuba*. Nueva York, Oxford: Berghahn Books, 2016.
- STOLER, Ann Laura. *Race and the Education of Desire: Foucault's History of Sexuality and the Colonial Order of Things*. Durham y Londres: Duke University Press, 1995.
- VERDERY, Katherine. *What Was Socialism, and What Comes Next?* Princeton, Nueva Jersey: Princeton University Press, 1996.
- WACQUANT, Loïc. "Pugs at Work: Bodily Capital and Bodily Labor among Professional Boxers". *Body & Society*, 1(65), 1995, pp. 65–93.
- WAXER, Lise (ed.). *Situating Salsa: Global Markets and Local Meanings in Latin Popular Music*. Nueva York y Londres: Routledge, 2002.

**Ruxandra Ana.** Doctorada del Instituto de Etnología y Antropología Cultural de la Universidad de Varsovia. Sus intereses de investigación se centran en la antropología de la danza, antropología del turismo y el patrimonio cultural, especialmente en el contexto de Latinoamérica y el Caribe. Actualmente investiga el patrimonio cultural en Cuba en relación con prácticas laborales, espíritu empresarial y cambio social. ORCID: 0000-0002-6069-584X

Rosa María Voghon Hernández

## Reforma institucional cubana y las encrucijadas de la desigualdad en el siglo XXI<sup>1</sup>

### Introducción

El análisis sobre la reforma institucional cubana<sup>2</sup> implementada en este siglo se enfrenta a la complejidad de abordar un proceso aún en curso con una dinámica multitemporal e intencionalidades cruzadas. En medio de una coyuntura latinoamericana de convivencia entre cambios políticos regresivos y progresistas; la elaboración e implementación de los documentos estratégicos y de política que le dan sustento legal, tienen como objetivo la búsqueda de una vía autónoma de desarrollo que pone el énfasis en el aspecto económico.

La reforma en curso ha significado un (re)direccionamiento de pilares básicos de distribución social instalados en el país a partir de 1959. La magnitud y alcance de los cambios aún no pueden ser evaluados de manera integral, sin embargo, rastrear los puntos de partida y premisas con las que se manejan las dinámicas de su implementación, es ejercicio vital para pensar el presente-futuro de la sociedad cubana en la transición socialista. Aunque enunciativamente se declara (PCC a, b, 2011; PCC & ANPP, 2017a,b,c; Constitución de la República de Cuba, 2019) que las transformaciones van encaminadas a garantizar mayores niveles de sustentabilidad de la propuesta socialista; el artículo tiene como objetivo general: Analizar los correlatos estructurales y simbólicos de profundización de la desigualdad en el marco de la reforma actual.

El trabajo se elaboró a partir de la producción cooperada y propia de investigaciones sociológicas sobre estos temas, así como la revisión actualizada de

---

1 El presente texto contó con la valiosa lectura y recomendaciones de la Dra. Blandine Destremau, quien favoreció con sus sugerencias informadas sobre la realidad cubana, una escritura más coherente y precisa de los dilemas teóricos y prácticos expuestos en el mismo.

2 Cuando se alude a la reforma institucional en el trabajo, la perspectiva utilizada es la de interrelacionar las transformaciones de marco legislativo con los efectos sociales deseables (o no) que producen a nivel social. Aunque el proceso de (re) mercantilización en Cuba y de cambios en el sistema de bienestar es más prolongado que lo ocurrido en este siglo, el acotamiento de las ideas aquí presentadas se concentra en los impactos sociales de esos procesos en este siglo.



documentos oficiales (Constitución de la República de Cuba, 2019; Gacetas Oficiales No. 13 y 85<sup>3</sup>, 2019), artículos periodísticos y publicaciones científicas. El objetivo es plantear coordenadas imprescindibles de intelección teórica de los procesos y actores en juego, así como delinear espacios y temporalidades de proyección de los cambios en curso bajo un prisma más centrado en la economía política de la reforma y sus resultados respecto a la justicia social como medio y fin de la transformación en clave emancipatoria.

Ante la existencia de un contexto expansivo y profundamente anidado estructural e ideológicamente del patrón de acumulación capitalista a nivel global y en América Latina, la reforma institucional cubana tiene ante sí retos, que no son exclusivamente económicos. La sobrevivencia de la Revolución Cubana y su antimperialismo, así como la afinidad ideológica y libertaria de otros países del continente, precisan de una actualización tanto para interpelar la política doméstica como los escenarios de cooperación regional. Con tal fin, es urgente avanzar en la elaboración de evaluaciones más ponderadas y críticas de esa experiencia caribeña en el marco de las alternativas políticas latinoamericanas.

En el centro de esas interrogantes no resueltas, la ponencia pretende contribuir al diálogo sobre esos desafíos a través del análisis desarrollado en cuatro apartados: en el primero se exponen las contribuciones latinoamericanas realizadas desde la herencia legada y continua del pensamiento crítico para pensar las limitaciones al desarrollo en el continente, con particular atención en el caso cubano; en el segundo, son abordados los dilemas políticos de la reforma no sólo para atender su enunciada urgencia económica, sino desde una perspectiva más centrada en los procesos y el contexto en términos de evaluación de los cambios); en el tercero se presenta la importancia de extender el análisis de la desigualdad y la pobreza hacia un enfoque multidimensional con la lupa en dos procesos: el hábitat y las determinaciones socio territoriales en conjunto con el plano generacional y temporal en el logro del consenso político para el avance de la propuesta en curso; en el cuarto, se perfila un diagnóstico<sup>4</sup> sobre la desigualdad a partir de los impactos que generan los viejos y nuevos actores en el seno de la reforma, así como la articulación de sociabilidades diversas emergentes dentro de la reestructuración clasista en la estructura social cubana y por último, en el quinto

---

3 La Gaceta Oficial No. 13 se refiere al aumento de las pensiones y de las escalas salariales en el sector estatal, mientras que la No. 85 agrega y modifica elementos del ejercicio del trabajo por cuenta propia.

4 El enfoque del artículo es más general y está centrado en las transformaciones de actores generadas con la reforma. No se abordan los procesos de producción de la pobreza, el efecto más directo de la inequidad en cualquier sistema social, pues en otros trabajos se puede encontrar información más detallada (Voghon, 2016, 2018, 2019).

se avanza sobre una síntesis propositiva de temáticas a atender de manera más integral e inclusiva tanto por la agenda académica como política.

Una última aclaración y enunciación de principios. La autora del texto no ha interrumpido su labor de pensar e interrogarse Cuba, sin embargo, no se encuentra expuesta de manera directa a la experiencia cotidiana vital del país y al fragor de las discusiones in situ sobre la dirección y conflictos con que se concretan los cambios. A la vez, está resultando una experiencia enriquecedora para mirar con los lentes del mapa global, los acontecimientos en Cuba. De ahí, el llamado a reconocer la necesidad de un acercamiento abierto al diálogo de saberes entre los intelectuales, investigadores y gestores de política que la piensan en la isla con su emigración.

## 1 Modelos de desarrollo social en América Latina: coordinadas para entender los nichos de desigualdad a contrapelo de las políticas universales en Cuba.

Uno de los saldos más importantes de la primera década del siglo XXI a la reflexión sobre los sistemas de protección social en América Latina estuvo relacionado a la viabilidad de los modelos de desarrollo en curso. La llegada al poder de gobiernos progresistas fue importante para recuperar una mayor autonomía en la conducción de proyectos nacionales<sup>5</sup>, así como en la ampliación de la asistencia y del sistema de políticas sociales en general. Encaminadas a atender las vulnerabilidades sociales y los niveles extremos de pobreza, esos instrumentos, sin embargo, se mostraron incompletos para transformar las estructurales sociales y simbólicas de (re)producción de la pobreza y la desigualdad, el carácter regresivo del sistema tributario y de las bases de explotación en el sistema productivo.

“El pasaje del Consenso de Washington al Consenso de los Commodities instaló nuevas problemáticas y paradojas que reconfiguraron incluso el horizonte del pensamiento crítico latinoamericano y el conjunto de las izquierdas” (Svampa, 2019: 30). Como E. Gudynas plantea, el extractivismo se refiere antes que, a un modo de producción, a un modo de apropiación, donde la extracción de recursos naturales -sus impactos sociales y ecológicos negativos- se legitima me-

---

5 Esos proyectos tuvieron como escenario regional, un avance de los mecanismos de integración como la creación del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América - Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP). Sin embargo, esas alianzas obstan de favorecer el desarrollo de un sistema robusto y sistemático de cooperación en el continente.

diante un mayor protagonismo del Estado en la captación de ese excedente y su redistribución (Gudynas, 2015).

Los gobiernos progresistas enfatizaron las ventajas comparativas asociadas a la demanda de commodities en el mercado internacional, instalando nuevas paradojas que reconfiguraron el horizonte del pensamiento crítico y la izquierda latinoamericana. El neoextractivismo mostró el límite de esos proyectos que legitimaron también lógicas del desarrollo infinito al reducir o negar los impactos desiguales y ecológicos negativos de la extracción y exportación de los recursos naturales a gran escala (Svampa, 2019; Gudynas, 2015).

De ahí las complejidades asociadas al análisis de la desigualdad en las sociedades contemporáneas y particularmente las latinoamericanas. Una comprensión integral de ese fenómeno requiere una mirada histórica que interpele la centralidad de los ingresos como elemento estructurador de la posición de clase socioeconómica (Antía *et al.* 2015). Esa visión que ha sido dominante en el campo de las ciencias sociales y del accionar de las políticas obvia que “al hablar de ingreso estamos hablando de desigualdades de resultado y no necesariamente de los procesos que los generan que, en su gran mayoría, no se ubican en esta esfera de la distribución secundaria. No hay que olvidar que la forma monetaria de esa desigualdad tiende a mixtificar esos procesos a través de su abstracción” (Pérez, 2017: 73).

La tecnificación a la que fue sometida la política social durante el auge de los programas de Transferencia Monetaria Condicionada reforzó ese legado histórico y profundizó las desigualdades de género a nivel familiar bajo una perspectiva moralizante (Cunha & Ivo, 2019), mínima y clientelar de la pobreza (Álvarez, 2005, 2013). Las dificultades confrontadas por los gobiernos progresistas en el siglo XXI, sus retrocesos y avances en materia del desarrollo<sup>6</sup> a secas, sirven para discutir la centralidad de instrumentos políticos que concatenen democracia e igualdad. Sin la mediación de una voluntad política y el Estado capturado por las élites criollas y transnacionales, esa ecuación se presenta como un callejón sin salida ante los mecanismos de dominación que vertebran la lógica de acumulación capitalista bajo el mandato neoliberal, a la que Cuba tampoco escapa en el escenario actual agravado por los efectos de la actual pandemia en su interrelación doméstica e internacional.

---

6 En el texto se va a operar con una definición básica de desarrollo entendida a partir de la relación entre aspectos materiales y humanos. En el caso de Cuba, lo que se observa es un avance significativo del desarrollo humano en condiciones de dependencia de la estructura productiva a las lógicas del capital, así como un anquilosamiento de las estructuras políticas y de participación para dar respuesta a los retos de una construcción política alternativa a la neoliberal.

De ese acervo en construcción, se destacan los aportes para reflexionar en torno a las desigualdades en el continente y en Cuba (Cattani, 2008; Arzate *et al*, 20011): 1) una comprensión relacional y de proceso sobre los mecanismos que explican la existencia y (re)producción de la desigualdad y la pobreza, 2) la recuperación de lo histórico-cultural como elemento de estructuración y estructurante del desarrollo y de su naturaleza excluyente, 3) la relación de esas dinámicas con determinaciones a nivel global-nacional-local, que operan a través de mecanismos de poder y dominación que las hacen posible, 4) la necesidad de cuestionar la permanencia de la hegemonía del capital transnacional en las economías periféricas y su reprivatización bajo las lógicas impuestas por la división internacional del trabajo, 5) la existencia de agentes/mecanismos que generan desigualdad y pobreza en el marco de relaciones asimétricas y 6) la sofisticación cada vez mayor de los dispositivos de carácter simbólico que legitiman esas fuerzas sociales y contribuyen al mantenimiento del status quo. Estas premisas sirven para situar reflexivamente la compleja trama de (re)producción de la desigualdad en Cuba y del carácter contradictorio de la reforma en curso.

## 2 La urgencia económica postergada: los dilemas políticos de la reforma

Dentro de una concepción más abstracta de la reforma, pudieran identificarse dos nudos problemáticos: la ruptura con una visión integral y compleja del desarrollo<sup>7</sup>, junto a la existencia de prácticas políticas anquilosadas que repercuten en los frenos y las incongruencias de la transformación propuesta. Un ejemplo no muy lejano de esas contradicciones fue el giro (re)centralizador hacia fines de los '90 (Triana, 2015). La temporalidad de la actual reforma es deudora de los vacíos en la proyección de una agenda sistémica e integral del desarrollo iniciada en los '90 a partir de la caída del campo socialista y el recrudecimiento del bloqueo de Estados Unidos. Para seguir la ruta de lo que parece una madeja de entresijos, en la que se inscribe la reciente 'Tarea de Ordenamiento' (Juventud Rebelde, 2021), hay que revisar reflexiva y críticamente la agenda de prioridades y el conjunto de medidas que se van aprobando. Un dato clave lo es, sin lugar a dudas, la movilización cívica y su accionar en la configuración de la agenda política, tradicionalmente centralizada desde el poder estatal. De igual forma, la cronología de ajustes a los instrumentos de política cristaliza demandas de grupos de presión, en detrimento de otros que van quedando cada vez más en silencio.

---

7 Los documentos oficiales apuntan hacia la idea de un desarrollo sostenible (PCC & ANPP, 2017a, b, c), en el que se prefigura a nivel conceptual un modelo integral para su realización.

Las primeras aperturas en la agenda de la reforma marcan la hoja de ruta de cómo aún se manejan las prioridades de política económica y social. Entre estas se encontraban las relacionadas con una mayor flexibilidad y promoción del sector privado<sup>8</sup>, flexibilización de la reforma migratoria, la liberación al consumo de productos y bienes prohibidos previamente: acceso a hoteles, celulares, compra venta de carros-casas, fomento a la inversión extranjera<sup>9</sup> por mencionar de las más relevantes. Otras iniciativas como la creación arbitraria en la mayor parte de los casos de las cooperativas no agropecuarias de producción<sup>10</sup>, garantizar niveles más amplios de autonomía a la empresa socialista, la entrega de tierras ociosas y la gestión descentralizada de gobiernos locales se enfrenta(ro)n a mayores avatares para su realización como actores/ámbitos fundamentales del proceso de cambio.

Ese nudo problemático es una constante cuando se analizan los documentos elaborados recientemente, que omiten el uso de la palabra desigualdad para referirse a la sociedad cubana (PCC & ANPP, 2017a, b). Se legitima, sin embargo, la diferenciación en el acceso y disfrute de la oferta de bienes y servicios que concreta “la intencionalidad de eliminar subsidios y gastos ineficaces<sup>11</sup>” (PCC, 2011 a, b). En tal sentido, esos documentos adolecen de una visión estratégica de la interrelación entre avances económicos, sostenibilidad y ampliación de la política social en la promoción de la igualdad.

Es evidente que la urgencia económica y el fomento de dinámicas mercantiles habilita un escenario conflictivo entre economía y desarrollo para el escenario cubano actual. Ese desequilibrio ha tenido fuertes implicaciones en el marco de las políticas de la asistencia social, los salarios y el sistema de pensiones (Mesa-Lago, 2015). El rezago en las transformaciones económicas, su tímido avance en áreas claves como el impulso a las políticas de desarrollo agrícola y seguridad

---

8 Denominado desde un inicio erróneamente sector cuentapropista, un eufemismo utilizado para caracterizar lo mismo a empleados que empleadores, así como a favorecer una indistinción entre tamaños diferentes de negocio y tipo de actividades.

9 La ley de inversión extranjera, No 118 del 2014, fue aprobada apenas tres años después del amplio ejercicio de consulta de los Lineamientos de la Política Económica y Social. Fue sólo aprobada por la Asamblea Nacional del Poder Popular, sin interrogar a las bases sobre su legitimidad como instrumento clave dentro de la estrategia de la reforma.

10 Aunque es reconocida como la segunda forma más importante de propiedad, después de la estatal, el incentivo para que sea un actor de peso fundamental ha sido contradictorio.

11 Dentro de la eliminación de esas gratuidades, no están contemplados determinados sectores como el sistema de las fuerzas armadas, del alto mando político, de la policía, ciertos segmentos del personal diplomático que tanto en la etapa anterior a la crisis del '90, como en las reformas sucesivas han mantenido un acceso privilegiado a ingresos y bienes de consumo, a los que no alcanzan otros grupos poblacionales.

alimentaria, han contribuido a profundizar de manera más veloz, mecanismos de desigualdad y estratificación social ante la ausencia de mecanismos estratégicos diseñados para contener esas dinámicas en aumento.

Entre las características que marcan las emergentes modulaciones de política de la reforma en curso, pudieran señalarse (Voghon, 2019; Hernández, 2015):

- 1) La retirada formal<sup>12</sup> del Estado de los espacios tradicionales de la protección social.
- 2) La recomposición de clases y de una ampliación de las demandas<sup>13</sup> de grupos/actores posicionados ventajosamente.
- 3) El reconocimiento del mercado como un actor al que debe otorgársele más espacio dentro de los mecanismos de distribución social.
- 4) Baja o nula articulación del enfoque de las corresponsabilidades<sup>14</sup> para definir los actores y las políticas del bienestar en un régimen de gobernanza público-privado, que genera una subordinación moral de los hogares en la gestión de sus riesgos bajo la norma de disciplinamiento de la vida colectiva (Cunha & Ivo, 2019).
- 5) En el plano de la atención a las vulnerabilidades, se acrecienta el uso de una retórica individual/familiar y moralista combinada con acciones de focalización en clave residual investidas de humanitarismo<sup>15</sup>.
- 6) La falta de coordinación entre distintos niveles del sistema institucional de las políticas sociales y económicas, perdiendo así la capacidad de respuesta efectiva ante los problemas y cambiantes procesos sociales.

---

12 Por retirada en este texto se alude a la ausencia de la responsabilidad del Estado en áreas claves de la protección social. La intencionalidad de utilizar ese término es para señalar la radicalización de esa salida estatal que implica un mayor protagonismo familiar o individual para satisfacer necesidades básicas. Un ejemplo lo constituye la legalización en la Constitución vigente, de la responsabilidad familiar ante los riesgos y el cuidado. La existencia de familiares que pueden asumir tareas de cuidado se convierte en un criterio delimitador a la hora de evaluar si ofrecer (o no) las prestaciones de la asistencia social (Constitución de la República de Cuba, 2019, Capítulo 3).

13 Una comprensión más profunda sobre este tema en la implementación de la agenda de la reforma es urgente para conocer las recomposiciones de clase y de conformación de la agenda política al interior de la sociedad cubana presente.

14 Por corresponsabilidad se entiende el enfoque que enfatiza la centralidad del cuidado para el desarrollo y cuáles son los mecanismos colectivos, comunitarios y familiares para garantizarlos.

15 Un área clave de expresión de este movimiento es de la atención a los deambulantes que ha tenido una dinámica creciente, sobre todo a partir de la compra-venta de casas. Revisar el listado de artículos periodísticos dentro de la bibliografía del trabajo. También lo podrá ser en el futuro las proyecciones que se abren con la inclusión de una habilitación universitaria en Trabajo Social que excede formación actual dentro del área de Salud.

- 7) La existencia incompleta o escasa de dispositivos robustos de evaluación que den cuenta del panorama general de la reforma y de su implementación en áreas prioritarias del desarrollo humano.

A contrapelo de la prioridad otorgada al desarrollo económico; la tarea crucial del actual escenario es la superación de prácticas que han marcado las trayectorias institucionales del sistema político cubano y sus efectos a lo largo de todo el tejido social. Un ejemplo clave en esa continuidad, fue el hecho de que, desde la llegada al poder de Raúl Castro, comenzó un proceso paralelo a los iniciales cambios económicos, de afianzamiento y expansión del sector militar<sup>16</sup> a sectores y áreas de la empresa estatal que anteriormente, se gestionaban desde el gobierno central.

Otro aspecto contradictorio ha sido el componente legislativo y su papel en la promoción de la estabilidad de las medidas tomadas. Aún hoy, una parte importante de los mecanismos legales de ordenamiento institucional se producen vía decreto. Es significativo señalar este proceder debido a que instala una fragmentación del cuerpo de leyes, convergiendo en un panorama de actuación azaroso y más sujeto a arbitrariedades para definir los dominios de relación entre deberes y derechos. La nueva Constitución aprobada en 2019 fue una expresión concentrada de los dilemas conceptuales asociados al proceso de cambios y de la experiencia gestada en la elaboración de documentos rectores anteriores (PCC & ANPP, 2017 a, b). Sin embargo, su alcance es limitado respecto a los ambiciosos objetivos de desarrollo que estos perfilaban. Una revisión del documento final evidencia la relevancia depositada a los contenidos políticos y de fundamento ideológico que quedaron expresados como bisagra para la construcción de una sociedad en la transición socialista. Un avance también importante lo constituye la incorporación de un enfoque de derechos, aunque quedaría por evaluar la concreción práctica a través del cronograma legislativo de esas directrices.

Un déficit importante de la experiencia cubana más reciente ha sido la formalización de la participación ciudadana, despojada de su carácter transformador e innovador para la búsqueda de soluciones comunitarias/locales. El Consejo Popular como organización más importante a nivel de base tiene un espacio muy limitado dentro de la Constitución. En el acápite referido a los procesos de fo-

---

16 Las Fuerzas Armadas Revolucionarias (FAR), a través del Grupo de Administración Empresarial, SA (GAESA), concentran el control sobre recursos turísticos y naturales de alto valor agregado, empresas de importación y exportación, control de aduanas, puertos y transporte, así como la Zona Especial de Desarrollo del Mariel. Durante la reforma, gran parte del sistema de las tiendas recaudadoras de divisa (TRD) y de la Corporación CIMEX pasaron al sistema de gestión de las FAR. Paradigmático fue la disolución de Habaguanex SA creada por la Oficina del Historiador, que formaba parte del modelo de autogestión del casco histórico de la Habana Vieja.

mento a la inversión extranjera, su ausencia se hace notar. Desde los '90, el país se encuentra abierto a procesos neoextractivistas, los que en el caso de la minería, cuentan con experiencias de más larga data, como el de la explotación del níquel en la zona de Moa, provincia de Holguín (De la Cantera & Toppin, 2019). Ante la escasa tradición en conflictos socioambientales, los proyectos de inversión con capital foráneo, entre los que es posible mencionar de manera más reciente, el megaproyecto minero *Castellanos* en la provincia de Pinar del Río, se implementan sin la necesaria consulta permanente y participación de las poblaciones implicadas en el manejo del riesgo ecológico que estos proyectos suponen.

Como bien alerta M. Svampa, “el neoextractivismo se caracteriza por el gigantismo o la gran escala de los emprendimientos, la cual advierte también sobre la envergadura de las inversiones (de carácter capital-intensivo y no de trabajo-intensivo) y de los actores intervinientes –en general, corporaciones transnacionales–, aunque por supuesto no están excluidas las llamadas translatinas. Los megaproyectos generan poco empleo directo<sup>17</sup>, exceptuando en sus etapas iniciales de construcción, producen escasos encadenamientos endógenos relevantes, la dislocación de economías locales tradicionales y expulsión de poblaciones o problemas de salud para las que se quedan” (Svampa, 2019: 22-23). La consulta para la elaboración final de la Constitución, debió haber tenido más resonancia de análisis sobre esas temáticas por su alto impacto ecosocial, garantizando así pilares de mayor regulación sobre la inversión extranjera, dada la inexistencia de un debate previo en la elaboración de esa ley.

La Constitución hubiera sido una oportunidad para promover una transición socialista más apegada al valor democrático de la participación ciudadana y su contribución al desarrollo. También para fomentar un modelo de acceso a la información y al conocimiento centrada en una perspectiva colectiva que trasvasara su dominio individual<sup>18</sup>. Los dilemas políticos de carácter persistente tuvieron un nicho de reproducción idónea en el marco de las encrucijadas a las que ni la reforma en su conjunto, ni la ley fundamental pueden dar respuesta, a merced de hacer tambalear su esencia contradictoria.

---

17 En comunidades pequeñas, generalmente localizadas en áreas rurales del país, esa baja creación de empleos en ese tipo de inversiones, adquiere magnitudes amplificadas de la desigualdad social ante la integración de grupos en detrimento de otros a estos proyectos, con un marcado acento de la desigualdad de género.

18 Es también la escasa mención que se hace en el documento sobre la instrumentalización del suelo urbano, pues el acento está más en la reglamentación de las tierras ociosas en lo rural.



### 3 Reconfigurando en clave multidimensional la desigualdad y la pobreza para el caso cubano.

La principal fortaleza del sistema cubano ha sido la existencia de una voluntad política en garantizar el avance y mantenimiento de indicadores sociales positivos aún en contextos de regresión económica. Tradicionalmente ese modelo se ha caracterizado por la existencia de una estructura de garantías universales, que han funcionado con relativa efectividad por más de medio siglo, sedimentando un legado institucional de protección social (Álvarez & Mattar, 2004). El protagonismo del Estado en la provisión de esas garantías y su correlato colectivo en la subjetividad, hasta la actualidad, se manifiesta en una identificación neta del actor estatal, como el principal agente en la provisión de servicios públicos y de protección ante los riesgos sociales.

Sin embargo, es cada vez más visible que el gasto social en las áreas claves del desarrollo humano (salud, educación, empleo, hábitat, acceso a la información y la cultura) tiende a mostrar un acceso desigual de la arquitectura institucional del sistema de políticas sociales para asegurar un patrón inclusivo de movilidad social entre familias con diferenciales puntos de partida en el acceso a recursos materiales y simbólicos (Voghon, 2018). En tal sentido, las diferencias socio territoriales y de apropiación del hábitat son dos factores esenciales para el análisis de los procesos de desigualdad a nivel urbano y rural.

La cuestión habitacional resulta un elemento vital para explicar las dinámicas contemporáneas de segregación espacial y cultural en el acceso al bienestar. En Cuba, las políticas asociadas a la construcción y renovación de viviendas (Núñez, 2008) han tenido un desarrollo lento e insuficiente para dar respuesta a los recambios generacionales y en general, a las dinámicas de (re)composición del grupo familiar. El acceso a este recurso se ha caracterizado por la existencia de mecanismos desiguales y agravados ante la escasa de soluciones autogestivas y cooperadas de gestión, generación y acceso a la vivienda (Carrasco & Jimenez, 2021).

Las diversas temporalidades dentro del contexto revolucionario y sus políticas es un elemento esencial para entender los retos actuales y futuros de la sociedad cubana. La comprensión histórica a lo largo del desarrollo de la experiencia socialista cubana ha encontrado vectores de tensión entre el presente y el pasado en clave generacional para abordar ese entramado. La vivencia de la desigualdad, por consiguiente, no es temporal o generacionalmente<sup>19</sup> homogénea, sino que

---

19 A lo largo de este trabajo, la consideración de generación que se va a adoptar es una que considera las dimensiones cronológicas, pero la trasciende. Esto, en el sentido de que se entiende que la temporalidad no es una variable independiente, de ahí que, los modos de producción de

se encuentra atravesada por procesos de retracción, avance y bifurcaciones que caracterizan y han marcado la historia revolucionaria y sus políticas de promesa (Davies, 2017). De ahí que pueda señalarse que la reforma no responde sólo a un momento de urgencia gubernamental, sino a cómo desde ese espacio de poder se organiza una respuesta al banco de problemas generacionales y demandas sociales que se tejen en el espacio de las redes sociales, en los microespacios de lucha y acción individual/colectiva.

El reforzamiento de la desigualdad en estas coordenadas precisa ser colocado en análisis históricos-culturales más complejos y multidimensionales, que trasciendan la variable ingresos como medida del bienestar alcanzado. Las estructuras de gobierno y sus debilidades han sido ampliamente estudiado desde el enfoque de la participación (Dilla, 1996, 2000). Desde la investigación, sin embargo, es preciso concretar herramientas metodológicas que permitan abordar los procesos de acumulación de riqueza y de captura del Estado (Cañete, 2018; Durand, 2019) en la realidad cubana. Esto porque esos mecanismos conforman el núcleo duro de la falta de autonomía de las empresas socialistas, los (contra) avances del sector privado, las desigualdades acumuladas y su expresión a través de grupos sociales diversos; y otros de más amplio espectro como el acceso y manejo de la información o la cada vez más estratificada oferta de la industria del ocio. De ahí la importancia de reconocer cuáles son los canales y actores de las dinámicas de la desigualdad.

#### 4 Los canales y agentes de la desigualdad. Los planos entrecruzados de la parálisis de la actual reforma cubana.

A lo largo del artículo se ha planteado la necesidad de superar una visión focalizada en los ingresos y bienes de consumo para argumentar la necesidad de análisis más complejos en el abordaje de las dinámicas sociales de (re)producción de la desigualdad. Una realidad observable como parte de la larga transformación iniciada en los '90 es el debilitamiento del trabajo, como fuente de integración social<sup>20</sup>. Con la reforma, se legitimaron entre otros procesos de vulnerabilidad, la

---

una generación haya que analizarlos en relación con profundas variaciones en las condiciones materiales y sociales. Esas diferencias no afectan, en un momento determinado del tiempo, a toda la sociedad, sino que se limitan, en cada momento, a grupos y campos concretos (Manheim 1928/1952; Bourdieu, 1980, 1999).

20 Los salarios en el sector estatal, así como las pensiones derivadas del aporte a la Seguridad Social por parte de los trabajadores en ese sector -el grupo con más peso dentro de la malla laboral cubana- constituyen la causa fundamental de esa desconexión. La caída de su poder adquisitivo

figura del trabajador disponible<sup>21</sup> y la inseguridad o precariedad laboral (Peña & Voghon, 2014). El Código de Trabajo (Gaceta Oficial No. 29, 2013) vigente resulta ser un instrumento legal débil para enfrentar la existencia de mecanismos ad hoc que socaven los derechos en el mundo del trabajo.

Un mecanismo importante del debilitamiento del factor trabajo, de su valor social y contribución a la inclusión social, resulta el componente de las remesas (Hansing & Hoffmann, 2020). Su importancia como factor paralelo de la distribución social por su carácter irrigatorio explica gran parte de la inversión dentro del sector privado y las estrategias de desarrollo individual/familiar para afrontar la satisfacción de necesidades (Munster, 2014; Delgado, 2016). A pesar de las permanentes actualizaciones de la normativa para el ejercicio y desarrollo del sector privado, tres escollos se mantienen: escasa inclusión de trabajos cualificados, frágil implementación del régimen fiscal y del sistema de abastecimiento y aseguramiento de esas iniciativas. Un elemento positivo de inclusión en la normativa de 2019, fue la desagregación por territorio y tipo de actividad, respecto a las cargas impositivas (Gaceta Oficial No. 85, 2019).

Lo que sigue a continuación es un repaso esquemático e incompleto de actores<sup>22</sup> y escenarios ubicados favorablemente en la estructura social, con capacidades de alcanzar grados de movilidad ascendente y voz política de influencia dentro del presente-futuro de la isla. Además del sector privado, un segundo grupo se encuentra vinculado al gremio de los artistas, académicos que viajan regularmente al extranjero o con proyectos dentro de los esquemas de cooperación internacional, trabajadores insertos en el sector mixto, del turismo o que forman parte de misiones internacionalistas mediante la prestación de servicios profesionales, los propietarios agrícolas que nunca se cooperativizaron, aquellos que aprovecharon de manera reciente la flexibilización de entrega de tierras ociosas y los cubanos con doble nacionalidad que aprovechan los ajustes de la política migratoria y que se caracterizan por una migración circular (Aja, 2017).

---

dificulta solventar los gastos de reproducción de los trabajadores y sus familias, incluso ante las recientes medidas de aumento salarial y de las pensiones (Gaceta Oficial No. 13, 2019).

- 21 Las reglas del juego laboral imponen tener un nivel mayor de competencias ante una oferta de empleo que se reduce en el espacio estatal. Ante dichos mecanismos, los trabajadores de este sector poco cualificados, que transcurrieron gran parte de su experiencia laboral en un puesto de trabajo determinado, se ven obligados a reubicarse o perderlo. Lo más chocante a nivel subjetivo de este proceso fue la ruptura con la representación simbólica de que el trabajo estatal representaba seguridad de una ubicación para toda la vida.
- 22 Como se ha venido insistiendo a lo largo de este texto, cuando se hace referencia a grupos, no hay pretensión de una captura homogénea que contribuya a la opacidad de procesos y actores. La intencionalidad es apuntar hacia aquellos que potencialmente se están ubicando o se ubicarán de manera favorable en el marco de la reforma.

Para recomponer los fragmentos del rompecabezas irresoluble del avance de la reforma, es preciso aludir al escenario de la economía informal. Las investigaciones sociales precisan de un análisis más profundo sobre este tema (Peña & Voghon, 2014; Rodríguez, 2017a, Rodríguez, 2014), pues en una hipótesis no comprobada, ese espacio puede que se caracterice de manera equitativa o sobrepase incluso al sector formal. La reflexión sobre sus dinámicas, además, resulta clave para abordar los mecanismos de mantenimiento del sistema político<sup>23</sup>. Ante la eliminación de restricciones a los viajes al exterior, ese sector se ha convertido en un factor dinamizador de la circulación de los recursos que vienen del exterior en su rol para la satisfacción de necesidades individuales/ familiares, así como para el funcionamiento de los negocios privados. Por último, su existencia e incidencia conecta con desigualdades persistentes de prácticas culturales-subterráneas como el juego de la lotería y la venta-consumo de drogas.

Un cuarto grupo es el sector de la élite vinculada al poder político y al gobierno. Ese grupo es difícil de dilucidar en toda su magnitud y lo que resulta aún más inextricable, es intuir los hilos en que se mueven los capitales sociales y patrimoniales a partir del acceso por estos grupos a la información, los recursos y las redes de capital social.

Por último, dos grupos que constituyen “aparente” minoría, pero que por la influencia significativa que tienen a nivel del tejido social son considerados piezas claves para comprender el movimiento ideológico y del contrapunteo político bajo nuevas reglas del consenso social en la isla. Estos son las organizaciones religiosas; el otro se encuentra conformado por la “emergencia de medios y plataformas de comunicación cuyas formas de gestión, producción, distribución y alcance evaden en buena parte de los casos, el control estatal” (Sosa-Valcárcel *et al*, 2019: 9). Esa dinámica marca un despliegue de la confrontación hacia áreas no tradicionales del ejercicio de la hegemonía en la historia revolucionaria, a partir del acceso a las tecnologías y a la información en un contexto global de interdependencia conectiva.

El papel de organizaciones religiosas ha sido ampliamente tratado a través de las prácticas culturales y menos en su calado y naturaleza política. Su papel en la definición de la Constitución fue significativo para impedir el avance de contenidos progresistas dentro de la misma. Aunque es válido también afirmar que “en determinados medios “protestantes” se hacen esfuerzos serios por participar, desde sus prácticas, su ética y su eclesiología, en la defensa de la sociedad solidaria que ha existido y en la necesidad de reformularla a la altura de los pro-

---

23 Aunque pareciera contradecirlo y contravenirlo, de hecho, el mercado negro es pieza esencial para la satisfacción de las necesidades, el sector privado de la economía y el sistema en su conjunto, porque articula respuestas individuales ante problemas colectivos.

blemas actuales” (Martínez, 2015: 201-202) y que para barrios y comunidades marginales o pobres constituyen el asidero material y espiritual más importante.

Los imaginarios sociales y de sentido construidos en torno a la reforma muestran (Peña & Voghon, 2014) la existencia de un estado de opinión favorable a la necesidad modernizadora del proceso y a la vez, la naturalización en la aceptación tácita de la desigualdad estructural que de ella se deriva. En el plano subjetivo, la contradicción más significativa, y que se expresa con cierto nivel de resistencia, es la retirada de la protección estatal de áreas prioritarias de la protección social. Ante ese panorama, se hace urgente delinear un pensamiento crítico que permita cuestionar de manera permanente la interacción conflictiva entre el proyecto de lucha anticapitalista y las relaciones de poder (Martínez, 2015).

## 5 Claves propositivas para una agenda académica y política alternativa. Notas conclusivas

La reforma actual cubana “parece” lenta e inoperante en su aplicación respecto a los objetivos y metas, fundamentalmente económicas, que le dieron origen. Sus impactos en términos de un reforzamiento de la desigualdad, sin embargo, son contundentes. Ante un escenario de reacomodo del consenso político, permanecen y emergen desafíos a los que urge dar respuesta. La incompletitud de las promesas del presente constituye el aliento para construir colectivamente la realidad de la utopía en el futuro (Davies, 2017), que necesariamente debe ser profundamente ética y política. Ese horizonte reclama una definición más clara y pertinente de justicia distributiva, para la que se sugieren algunas dimensiones imprescindibles a considerar de cara al presente-futuro:

- 1) En estos tiempos es preciso avanzar en una comprensión más integral de la relación entre economía y sociedad. El crecimiento económico debe responder al bienestar, por lo que debe sustentarse en políticas sociales y económicas que consoliden un efectivo modelo de protección social
- 2) El funcionamiento y la estructura de la institucionalidad política deben ser orgánicos al sistema social, basados en una intencionalidad de cambio cultural como brújula para la configuración de una ética alternativa a las dinámicas de acumulación del capital. Es preciso renovar las bases de consenso del proyecto de sociedad “deseable” en perspectiva generacional.
- 3) La desigualdad y la pobreza son dos temas de importancia meridiana. La pandemia también ha amplificado en el escenario cubano las asimetrías sociales y ecoambientales (Domínguez, 2020). Una sociedad logra avanzar, entre otras cosas a través del conocimiento. Sin datos oficiales sobre estos fenóme-

nos y fuentes contrastables de investigación diversa, se merman las capacidades transformativas de la sociedad y de la academia para dar respuesta a los desafíos del presente.

- 4) El modelo educativo y productivo en el país deberá atemperarse de manera creciente al escenario infocomunicacional y de nuevas tecnologías productivas que caracteriza a las sociedades actuales.
- 5) Una discusión fundamental dentro de la implementación de los cambios ha sido la del llamado al cambio de mentalidad, idea impulsada por la gubernamentalidad cubana durante la gestión de R. Castro. En la actualidad, producir esa transformación es insuficiente sobre una base volitiva ante viejas y reeditadas prácticas políticas corrosivas en el manejo de la reforma. El primer paso genuino en el logro de ese objetivo debe comenzar por realizar un ejercicio crítico del repertorio de las fallas y limitaciones de las relaciones de poder imperantes en el largo plazo. El inminente recambio generacional dentro de esas relaciones requiere de una recuperación activa de la memoria colectiva para hacer frente a los desafíos infocomunicacionales y culturales del presente-futuro de la sociedad cubana.

La apertura económica y de renovación política iniciada en los '90, cuya continuidad representa la reforma actual deberá trascender su carácter de mecanismos de contingencia para proyectarse en el corpus de una estrategia autónoma e integral de desarrollo bajo control popular. No hay que menospreciar el adn de la memoria larga de la colonización que habita en las condiciones de posibilidad de Cuba para convertirse en una nación independiente y soberana en términos políticos, económicos y culturales. Pues, como bien señala F. Martínez, “habrá que cumplir, entre otros requisitos, los de no considerar como algo dado lo que en realidad es un gran escenario en movimiento, abandonar cierto número de certezas para reidentificar desde los valores hasta las instituciones, y sobre todo para recrear y crear, que a menos no se puede aspirar si se quiere ser pragmático en la lucha anticapitalista (Martínez, 2015: 203).

La actual pandemia ha visibilizado la importancia de contar con arquitecturas estables e integradas del sistema de protección social. En un momento de crisis, como en el que se encuentra la humanidad, Cuba debe ser analizada a partir de la interacción entre las microhistorias de la vida cotidiana, de la interacción entre temporalidades pasadas, presentes y futuras. Ese tejido social forma la piedra angular de construcción y renovación de los futuros escenarios sociopolíticos para poner freno de manera efectiva a las incertidumbres generadas por un mundo cada vez más unipolar y de destrucción ecoambiental.

## Bibliografía

- AJA, Antonio. “La migración internacional de cubanos. Escenarios actuales”, en *Novedades de población*, no 26 (2017), p. 40–57.
- ALONSO, Aurelio. “La sociedad cubana en los años noventa y los retos del comienzo del nuevo siglo”, en: Hernández, Jorge (coord.). *Antología del pensamiento crítico cubano contemporáneo*. Buenos Aires: CLACSO, 2015.
- ÁLVAREZ, Elena y J. Mattar (coord). *Política social y reformas estructurales: Cuba a principios del siglo XXI*. México: CEPALINIE, 2004
- ÁLVAREZ, Sonia “Los discursos minimistas sobre las necesidades básicas y los umbrales de ciudadanía como reproductores de la pobreza”, en Álvarez, S. (coord.) *Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe: estructuras, discursos y actores*. Buenos Aires: CLACSO/CROP, 2005, p. 239–50.
- ÁLVAREZ, Sonia “La nueva economía política de la pobreza: diagnóstico y asistencia” en *Voces en el Fénix*. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Económicas, Año 4, No 22, marzo 2013, pp. 26–34.
- ANTÍA, Florencia et al. “La estratificación social como reto para el ajuste de los sistemas de bienestar”. *Revista latinoamericana de investigación crítica*, no 3 (2015), p. 101–132.
- ARZATE, Jorge et al *Reproducción de la pobreza en América Latina. Relaciones sociales, poder y estructuras económicas*. Buenos Aires: CLACSO/CROP, 2011.
- BOURDIEU, Pierre. *Las formas de capital*. Lima : Editorial Piedra Azul, 1999.
- BOURDIEU, Pierre. “La ‘jeunesse’ n’est qu’un mot”, en: *Questions de sociologie*, París : Les Éditions de Minuit, 1980.
- CAÑETE, Rosa. *Democracias capturadas : el gobierno de unos pocos*. CLACSO/OXFAM Internacional, 2018.
- CARRASCO, Mireia y M. Jiménez. “Gestión del hábitat en la Habana Vieja: las cooperativas de vivienda como mecanismo de resiliencia urbana para la rehabilitación integral y el turismo sostenibles, en Foro Cuba-Europa, 2021.
- CATTANI, Antonio D. “Riqueza sustantiva y relacional: un enfoque diferenciado para el análisis de las desigualdades en América Latina”, en: CIMADAMORE, Alberto y A.D. Cattani (coord.) *Producción de pobreza y desigualdad en América Latina*, Bogotá: Siglo del Hombre Editores, 2008.
- CUNHA, Ana Claudia y IVO, Anete B. L. “La moralización de la pobreza: componentes normativos del programa Bolsa Familia, Brasil”, en: CIMADAMORE, Alberto et al. (coord.). *Estados de Bienestar, derechos e ingresos básicos en América Latina*. México: Siglo XXI editores y CROP, 2019, p. 275–298.
- DAVIES, William. “Moral Economies of the Future The utopian impulse of sustainable prosperity”. Working Paper, No. 5, Center for the Understanding of Sustainable Prosperity (CUSP), Guildford: University of Surrey. Disponible en: <http://www.cusp.ac.uk/publications>. Consultado el 20 de junio de 2020.
- DE LA CANTERA, Cynthia y A. C. Toppin. “El otro precio del níquel”, en: YUCABYTE, 22 octubre, 2019. Disponible en: <https://www.yucabyte.org/2019/10/22/el-otro-precio-del-niquel/>. Consultado el 10 de enero de 2021.

- DILLA, Haroldo (ed). *La Participación en Cuba y los Retos del Futuro*. Havana: Centro de Estudios sobre América, 1996.
- DILLA, Haroldo. "Cuba: Los entornos cambiantes de la participación", en: *Revista América Latina hoy*, No. 24, Salamanca: USAL, 2000, p. 19–26.
- DELGADO, Denisse. "Efectos del uso diferenciado de las remesas en la desigualdad social. Un estudio en la capital cubana". Informe de Investigación, Buenos Aires: CLACSO, 2016.
- DOMÍNGUEZ, María Isabel. "Cuba ante la pandemia del COVID-19". Observatorio de la pandemia. Buenos Aires: CLACSO, 2020.
- DURAND, Francisco. *La captura del Estado en América Latina. Reflexiones teóricas*. Lima: PUCP, 2019.
- GUDYNAS, Eduardo. *Extractivismos. Ecología, economía y política de un modo de entender el desarrollo y la naturaleza*. Bolivia: CLAES-CEDIB, 2015.
- HANSING, Katrin y HOFFMANN, Bert. "When Racial Inequalities Return: Assessing the Restrification of Cuban Society 60 Years After Revolution"; en: *Latin American Politics and Society*, vol. 62, no. 2, summer 2020, p. 29–52.
- HERNÁNDEZ, Jorge (coord.). *Antología del pensamiento crítico cubano contemporáneo*. Buenos Aires: CLACSO, 2015.
- MANNHEIM, Karl. "The Problem of Generations," in *Essays on the Sociology of Knowledge*, London: Routledge & Kegan Paul, 1928/1952, p. 276–320.
- MARTÍNEZ, Fernando. „Notas sobre sociedad y cultura en la Cuba actual“, en: HERNÁNDEZ, Jorge (coord.). *Antología del pensamiento crítico cubano contemporáneo*. Buenos Aires: CLACSO, 2015.
- MESA-LAGO, Carmelo. "La desigualdad del ingreso y la experiencia de América Latina", en: *Revista Temas*, no. 84, La Habana: Ediciones Caribe, 2015, p. 22–30.
- MUNSTER, Blanca. *Remesas y pobreza desde una perspectiva de género. El caso del Consejo Popular de Santa Fe (Cuba)*. Buenos Aires: CLACSO, 2014.
- NÚÑEZ, Lilia. "La vivienda en Cuba desde la perspectiva de la movilidad social". Working Paper Series, No. 07/08-4, Cambridge: The David Rockefeller Center for Latin American Studies, 2008.
- PEÑA, Ángela I. y VOGHON, Rosa M. "La reconfiguración de la Política de Empleo y Seguridad Social. Horizontes para pensar la relación igualdad-ciudadanía en el contexto cubano actual.", en: *Revista Crítica y Emancipación*, no. 11, p. 379–468, primer semestre de 2014.
- PÉREZ, Juan P. "La región más desigual. En busca de sus raíces desde una perspectiva crítica", en: ZABALA, María del C. *Debates actuales sobre política social. Cuba en el contexto de América Latina y el Caribe*. La Habana: Fundación Friedrich Ebert y FLACSO-CUBA, 2017.
- RODRIGUEZ, Pablo. "Notas para una aproximación a la cultura del rebusque en Cuba", en *Observatorio Social de América Latina (OSAL)*, no. 36, Buenos Aires: CLACSO, 2014.
- RODRÍGUEZ, Pablo. *Los marginales de las Alturas del Mirador. Un estudio de caso*. La Habana: Fundación Fernando Ortiz, 2011



- RODRÍGUEZ, Pablo *et al.* Relaciones raciales en la esfera laboral. La Habana: Centro de Antropología. Informe de Investigación, 2003.
- RODRÍGUEZ, J. A. (a) “No tan subterránea, y más peligrosa”, en *Cuba periodistas*, UPEC: La Habana, 19 de abril de 2017. Disponible en: <https://www.cubaperiodistas.cu/index.php/2017/04/no-tan-subterranea-y-mas-peligrosa/>. Consultado el 14 de julio de 2020.
- SOSA-VALCÁRCEL, Aimiris *et al.* “Sistema de comunicación, poder y socialismo: el caso de Cuba”, en: *Revista El profesional de la información*, v. 28, n. 6, e280616, 2019, p. 1–12.
- SVAMPA, Maristella. *Las fronteras del neoextractivismo en América Latina. Conflictos socioambientales, giro ecoterritorial y nuevas dependencias*. Alemania: CALAS, 2019.
- TRIANA, Juan. “Cuba. ¿De la ‘actualización’ del modelo económico al desarrollo?”, en: HERNÁNDEZ, Jorge (coord.). *Antología del pensamiento crítico cubano contemporáneo*. Buenos Aires: CLACSO, 2015.
- VOGHON, Rosa Ma. “Focalización y retórica filantrópica: el giro de los programas de asistencia social a partir de 2011 en el contexto cubano”, en: CIMADAMORE, Alberto *et al.* (coord.). *Estados de Bienestar, derechos e ingresos básicos en América Latina*. México: Siglo XXI editores y CROP, 2019, p. 232–252.
- VOGHON, Rosa Ma. “Trayectorias familiares de pobreza: una lectura generacional a partir del triunfo revolucionario en Cuba”, en: MIDAGLIA, Carmen *et al.* *Políticas sociales en América Latina en los inicios del siglo XXI. Innovaciones, inercias y retrocesos*, Buenos Aires: CLACSO, Tijuana: Colegio de la Frontera Norte, 2018.
- VOGHON, Rosa Ma. “La reproducción familiar de la pobreza desde una perspectiva generacional. “Estudio de casos”. Tesis de Doctorado en Ciencias Sociológicas, Universidad de la Habana: Departamento de Sociología, 2016.
- VOGHON, Rosa M. Repensando la (re)producción de la pobreza desde la perspectiva de género. Un estudio de caso, en: FLEITAS, Reina y ROMERO, Magela (comp). *Familia, Género y Violencia Doméstica. Diversas experiencias de investigación social*. La Habana: Instituto de Investigaciones Culturales Juan Marinello, 2013.

### **Artículos periodísticos y documentos oficiales**

- GARCÍA, Alejandra. “En Cuba nadie quedará desprotegido”, en: *Periódico Granma*, 17 de febrero de 2020.
- JUVENTUD REBELDE 2021 Cobertura en vivo. Tarea de ordenamiento en la Habana. <http://www.juventudrebelde.cu/cuba/2021-01-05/cobertura-en-vivo-tarea-ordenamiento-en-la-habana>
- LABRADOR, Leydis Ma. “Deambulantes en Las Tunas: El deber de acompañar la soledad”, en: *Periódico Granma*, 19 de febrero de 2020.
- SILVA, Yenía. “La protección es para todos”, en: *Periódico Granma*, 13 de mayo de 2018.
- PARTIDO COMUNISTA DE CUBA (a). “Información sobre el resultado del debate de los Lineamientos de la política económica y social del Partido y la revolución”, VI

- congreso del Partido en <<http://www.granma.co.cu>>(Acceso 20 de septiembre de 2011).
- PARTIDO COMUNISTA DE CUBA (b). “Lineamientos de la política económica y social del partido y la Revolución”. Disponible en: [www.granma.cu](http://www.granma.cu). Consultado el 19 de noviembre de 2011.
- PARTIDO COMUNISTA DE CUBA y ASAMBLEA NACIONAL DEL PODER POPULAR (a). “Documentos del 7mo. Congreso del Partido y respaldados por la Asamblea Nacional del Poder Popular el 1 de junio de 2017”:  
“Conceptualización del Modelo Económico y Social Cubano de Desarrollo Socialista”. Julio 2017. Disponible en: <http://www.granma.cu/file/pdf/gaceta/Conceptualizaci%C3%B3n%20del%20modelo%20economico%20social%20Version%20Final.pdf>. Consultado el 17 de julio de 2020.
- PARTIDO COMUNISTA DE CUBA y ASAMBLEA NACIONAL DEL PODER POPULAR (b) “Bases del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta el 2030: Visión de la Nación, Ejes y Sectores Estratégicos”, p. 14-22. Disponible en: [https://www.oneplanetnetwork.org/sites/default/files/cuba\\_plan\\_nacional\\_de\\_desarrollo\\_economico\\_y\\_social\\_hasta\\_2030\\_page\\_14.pdf](https://www.oneplanetnetwork.org/sites/default/files/cuba_plan_nacional_de_desarrollo_economico_y_social_hasta_2030_page_14.pdf). Consultado el 17 de julio de 2020.
- PARTIDO COMUNISTA DE CUBA y ASAMBLEA NACIONAL DEL PODER POPULAR (c) “Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución para el período 2016-2021”. Disponible en: <http://www.granma.cu/file/pdf/gaceta/Lineamientos%202016-2021%20Versi%C3%B3n%20Final.pdf>. Consultado el 17 de julio de 2020.
- Constitución de la República de Cuba. Disponible en: [www.granma.cu](http://www.granma.cu). Consultado el 20 de mayo de 2019.
- Gaceta Oficial Extraordinaria No. 29, de 17 de junio de 2013. Ley No. 116, Código de Trabajo.
- Gaceta Oficial, No. 13 Extraordinaria de 18 de julio de 2019.
- Gaceta Oficial, No. 85 Ordinaria de 6 de noviembre de 2019.

**Rosa María Voghon Hernández.** Investigadora independiente y Dra. en Ciencias Sociológicas por la Universidad de la Habana. Ha sido profesora del departamento de Sociología de la facultad de Filosofía, Historia y Sociología (2005-2018). También ha sido integrante del grupo de trabajo de CLACSO “Pobreza y Políticas sociales” desde el 2013 hasta el 2019. Sus líneas de investigación incluyen: pobreza y desigualdades, políticas sociales y económicas, familia y generaciones, justicia social. ORCID: 0000-0002-8172-9180

## **Parte III: La reforma constitucional y sus implicaciones**



*José Chofre-Sirvent*

# **La Constitución de Cuba de 2019 y el constitucionalismo socialista: realidades y desafíos**

## **1 Introducción**

Cuando se aborda el estudio de la Constitución cubana, en cualquiera de sus múltiples contenidos, la perspectiva más común utilizada es el método comparado desde la óptica de los principios del constitucionalismo liberal. Sin embargo, la Constitución cubana no se integra bajo los principios y fundamentos de este constitucionalismo, sino que responde a los parámetros del constitucionalismo socialista, encontrando, pues, otro anclaje político, jurídico e ideológico.

Cada uno de estos constitucionalismos (hay otros más) tiene sus propias cosmovisiones de la realidad. Analizar comparativamente la Constitución cubana desde la óptica del constitucionalismo liberal desemboca en una tarea inútil y retórica, porque los fundamentos de los dos constitucionalismos son radicalmente diferentes, y nos conduciría a la melancolía.

Las iniciales expectativas que han despertado los cambios constitucionales como reflejo del desarrollo social habido en Cuba desde hace ya algunos años se tornan de inmediato en serias y profundas frustraciones cuando constatan que la realidad material de la constitución, esto es, la relación de fuerzas que interactúan en la sociedad (Fuerzas Armadas Revolucionarias, Partido Comunista de Cuba (PCC), burocracia, el sistema económico, la posición internacional de Cuba y su relación con EEUU), y que atribuyen dialécticamente aliento vital a la constitución formal, no solo no han cambiado sino que las mismas fuerzas continúa respondiendo a estrategias y principios propios del constitucionalismo socialista. No parece factible, pues, extraer del texto constitucional cubano interpretaciones que se encuentran materialmente limitadas por los mismos parámetros del constitucionalismo en el que se inserta.

Las circunstancias históricas que engendraron el modelo de este constitucionalismo en Cuba no son exactamente como las de hoy, pero sus fundamentos y principios estructurales se han consolidado en el transcurso de los años, y para ello no hay más que leer en su integridad la Constitución de 2019. Sin embargo,

la sociedad cubana de 2020 se ha transformado sustancialmente de una manera progresiva e incesante desde hace ya algunos lustros.

En el marco de este paradigma, el análisis de la Constitución de 2019 se centrará en verificar el contraste entre la norma y la realidad, entre la constitución formal y la constitución material, en comprobar, al menos tentativamente y en la medida de lo posible, si las fuerzas políticas, sociales, económicas condicionan, o podrían condicionar o no, lo dispuesto en la letra de Constitución.

## 2 El constitucionalismo socialista. La posición de la Constitución en el “ordenamiento jurídico”: supremacía constitucional y aplicación directa

La Constitución de 2019 pretende, en principio, relacionarse coherentemente con la sociedad de la que trae causa. No obstante, legitima una situación contradictoria derivada de las transformaciones económicas y sociales a partir de los Lineamientos del PCC, aprobados en 2011, que condujeron a que la Constitución de 1976, modificada en 1992 y 2002, fuese objeto de continuas y flagrantes vulneraciones de diferente naturaleza, vinculadas mayoritariamente a las actividades económicas. La creación de la Contraloría General de la República, que supuso la incorporación de una importante y novedosa institución al entramado del sistema institucional cubano, se realizó al margen de la Constitución. Asimismo, se han realizado reformas en el sistema económico, creando nuevas formas de trabajo por cuenta propia, nuevas relaciones laborales, entre otros cambios, que hubieran necesitado también una reforma de la Constitución, antes de realizarlos, no después, como se ha hecho con la actual Constitución de 2019, poniéndose de manifiesto una falta de respeto y consideración a la norma suprema del Estado.

La Constitución se ha “utilizado”, pues, no para abordar profundos cambios en todos los órdenes de la sociedad, sino para “relegitimar” el sistema, fundamentalmente de cara al exterior. La Constitución de 2019 constituye una maniobra de continuidad con respecto al modelo político e institucional anterior, que es el definido en la Constitución de 1976, y que a su vez se nutre de las fuentes de la Constitución soviética de 1936.

### *La posición de la Constitución en el “ordenamiento jurídico”: supremacía constitucional y aplicación directa*

Se reconoce formalmente por vez primera que “la Constitución es la norma jurídica suprema del Estado” (art. 7 Const. 2019). Nunca hasta este momento se

había reconocido el principio de supremacía constitucional, el cual supone la subordinación del poder y de los ciudadanos, así como el resto de las normas jurídicas, a la Constitución.

Reconociendo el avance importante en cuanto a la consideración de la Constitución como “norma jurídica suprema”, la realidad material nos va a demostrar las dificultades estructurales que dificultan enormemente que la Constitución formal encuentre un verdadero reflejo en la vida social, económica y política del país.

Las razones que contribuyen a explicar esta discordancia son, por una parte, la institucionalización del principio de unidad de poder, que sostiene al Poder Popular, y en el que la Asamblea Nacional del Poder Popular (ANPP), que expresa la voluntad de una sociedad homogénea y sin contraste de clases, aprueba tanto las normas legales como las constitucionales, apareciendo las mismas como políticamente homogéneas y, por tanto, en coherencia con este planteamiento, las dudas que puedan suscitarse acerca de la constitucionalidad de ciertas normas son resueltas por medio de decisiones políticas sustentadas por la ANPP (art. 108, e), Const. 2019); y, por otra parte, la desconsideración hacia lo jurídico, hacia el Derecho, de ahí que la característica más destacada haya sido históricamente no la subordinación del poder a la Constitución, sino de la Constitución al poder.

Esta minusvaloración del derecho y, en concreto, de la Constitución, no es más que el reflejo de los parámetros constitucionales de la URSS y, en concreto, de la Constitución de 1936, cuya influencia fue decisiva en la cubana de 1976.

La Constitución cubana es esencialmente ideológica, encontrando su fundamento en el marxismo-leninismo (art. 5, Const. 2019). La impronta de esta ideología, articulada a través de la estructura del PCC, determina de manera invariable los conceptos de Estado y de Derecho que deriva de la cosmovisión de la realidad social, económica, política y jurídica definida en el constitucionalismo socialista.

En la línea del constitucionalismo socialista, la constitución no es más que un programa político e ideológico y no una norma vinculante. La Constitución tiene un valor instrumental, actúa como agente dinámico y transformador, con el objetivo de alcanzar la sociedad comunista. Este carácter transformador de la realidad es una cualidad esencial que la diferencia de las constituciones liberales que preservan el *statu quo*.

El Derecho es una superestructura. La Revolución cubana no propició ningún apego especial ni respeto al derecho. El sentimiento de seguridad personal, de la igualdad y de la equidad no se sustentaba en el derecho, sino en las condiciones sociales y políticas creadas por la Revolución. Los procedimientos legales, lentos y penosos, recordaban a las instituciones y formas burguesas. Afirmaba Hugo Azcuy (Azcuy, 1995: 145–155), que “no se hace la Revolución con el De-

recho sino con la política”. Reconocida esta realidad, Hugo Azcuy, a partir de entonces, reivindicará sin ambages la función normativa del Derecho (Chofre, 2017).

Esta concepción del Derecho y, por ende, de la Constitución, que se encuentra anclada en los mismos orígenes de la Revolución, no ha cambiado, no puede cambiar, siempre que nos encontremos dentro del mismo parámetro. Por eso, la posición dominante en la realidad es la que reconoce la supremacía de la ley sobre la Constitución, como lo demuestra que muchas de las reformas económicas y sociales acometidas en los años anteriores a la nueva Constitución fueron manifiestamente inconstitucionales, vulnerando, por ejemplo, lo dispuesto en el artículo 14 de la Constitución de 2002, en el que se establece que: “En la República de Cuba rige el sistema de economía basado en la propiedad socialista de todo el pueblo sobre los medios fundamentales de producción y en la supresión de la explotación del hombre por el hombre.” La realización de ciertos cambios, fundamentalmente en el campo de la economía, derivaban de los Lineamientos del Partido, aprobados en 2011, sin atender si los mismos se ajustaban o no con el marco constitucional. Precisamente esta es una de las circunstancias que exigían una reforma constitucional para dar la adecuada cobertura jurídica, aunque de una forma poco ortodoxa.

La Constitución como “norma jurídica suprema del Estado” constituye un cambio muy importante y un ineludible compromiso de cumplimiento y respeto hacia la carta magna para todos los órganos del Estado y los ciudadanos. En torno a la posición de la Constitución y su encaje en el ordenamiento jurídico cubano es interesante y muy ilustrativa y clarificadora la intervención en la ANPP, con ocasión del debate sobre el anteproyecto de la Constitución, del diputado José Luis Toledo, a la sazón presidente de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Jurídicos de la misma ANPP. Este diputado afirmó con total rotundidad que por encima de la Constitución está el PCC, como “la fuerza dirigente superior de la sociedad y del Estado.” Estas manifestaciones, que en otro diferente contexto pueden provocar asombro y perplejidad, muestran su plena coherencia con la concepción revolucionaria del derecho en el marco del constitucionalismo socialista en el que la Constitución se encuentra subordinada al poder y no es esperable otra distinta realidad (OnCuba News).

A pesar de lo que determina la realidad de las cosas, y la clara fijación de los marcos de referencia políticos e ideológicos, el sentir mayoritario de los constitucionalistas cubanos durante el proceso de gestación de la Constitución ha sido que se reconociese la institución del Tribunal Constitucional o, al menos, que una sala del Tribunal Supremo se convirtiese en Sala Constitucional, con la finalidad garantizar lo dispuesto expresamente en el art. 7 de la Const.: el carácter de “norma jurídica suprema del Estado”, la cual debe ser cumplida y respetada por



todos. En definitiva, que se reconozca, pues, no la supremacía de la ley sobre la Constitución, sino la supremacía de la Constitución sobre la ley.

Las reflexiones de los constitucionalistas cubanos (valga por todas la opinión de Martha Prieto) (Prieto Valdés, 2019: 59) no encontraron eco en el texto finalmente aprobado precisamente porque el parámetro de referencia política, ideológica y jurídica es el del constitucionalismo socialista, anclado en el principio de unidad poder y centralismo democrático, hoy sintetizados dichos principios en los de “principios de la democracia socialista” (art. 101 Const. 2019), y no en el constitucionalismo liberal, donde la institución del Tribunal Constitucional encaja a la perfección (aunque no exenta de debate) con el principio de la división de poderes. Esa misma lógica explica que la Constitución de 2019 reconozca formalmente la supremacía de la constitución, pero en la práctica mantenga el mismo sistema de control de constitucionalidad existente desde la Constitución de 1976 (art. 73, c) como lo demuestra los arts. 108. e), art. 122. h) e i) Const. 2019.

Materialmente, pues, no existe un control eficaz de constitucionalidad cuando este queda atribuido como función de la ANPP, a la cual le corresponde ejercer el control de constitucionalidad sobre las leyes, decretos-leyes, decretos presidenciales, decretos y demás disposiciones generales, de manera que la ANPP se convierte en juez y parte del proceso legislativo, aprueba las leyes y ejerce el control sobre las mismas (art. 108. e) Const. 2019).

Es en los Estados burgueses donde existen órganos de supervisión del cumplimiento de la Constitución, los cuales la interpretan y comprueban la correspondencia de las leyes aprobadas por el parlamento con la Constitución. Estas facultades de control se encuentran por encima del parlamento. “El carácter reaccionario de semejantes órganos es agravado por el hecho de que no dependen de las instituciones representativas” (Zhidkov *et al*, 1988: 260). Esta es la lógica coherente, en el marco del constitucionalismo socialista, que articula toda la Constitución de 2019; no es posible concebir una institución que pueda corregir el criterio definido por la ANPP, máximo representante del pueblo, y fundamento central de la configuración del poder en Cuba.

Ante semejante panorama, y sujeto a las constricciones propias del modelo constitucional imperante, uno de los retos que tienen ante sí las autoridades cubanas es conseguir que la Constitución, “norma jurídica suprema del Estado”, se aplique directamente por parte de los distintos operadores jurídicos y, especialmente, por los tribunales de justicia en el caso concreto de que conozcan; no en todo caso será necesario esperar a que se aprueben las leyes de desarrollo para aplicar directamente la constitución, que para eso se define como “norma jurídica suprema del Estado”, exigiéndose además que “todos están obligados a cumplirla” (art. 7 Const. 2019); lo cual no obsta para que sea necesario la aprobación de leyes de desarrollo en las materias de que se trate, no siendo admisible

que tales leyes no lleguen a aprobarse nunca, o que se aprueben con tal retraso que deteriore el prestigio y el respeto que debe emanar de la propia Constitución.

La principal tarea que tienen ante sí los operadores jurídicos es situar la constitución en el corazón mismo de la teoría de la interpretación, lo que supondría aplicar el criterio de la “interpretación conforme” a la Constitución al conjunto de normas aprobadas con anterioridad a la aprobación de la Constitución –y también a las que se vayan aprobando después- y que las mismas se interpreten y apliquen a la luz de lo dispuesto en la nueva Ley Fundamental, y conseguir así, progresivamente, que esta se encarne en la ciudadanía, y sea vivida realmente por esta y por todos los órganos del Estado. Una constitución “viva” es la que se adapta dialécticamente a la realidad cambiante en extremo. La Constitución cubana proclama un amplio número de buenos ideales, pero cuya implementación es difícil ante la inexistencia de mecanismos dirigidos al cumplimiento de aquellos.

Si la manera de proceder por parte de todos los operadores jurídicos no respondiese a los argumentos reseñados, si la Constitución no llegase a normar la realidad política, social y económica, el escenario ante el que nos encontraríamos sería que la Constitución iniciaría un progresivo deterioro y desprestigio ante la ciudadanía transformándose en una constitución “semántica”, en una mera fachada carente de contenido sustancial, o en palabras de Lassalle, en una simple “hoja de papel”.

### 3 La legalidad socialista y el Estado de derecho

La legalidad socialista constituye la base teórica para la creación de la nueva sociedad en Cuba. Según el concepto de legalidad socialista, el derecho y el Gobierno cumplen una función positiva y dinámica en la creación del socialismo. Según Lenin, “La ley es un instrumento político”. El derecho es un instrumento para proporcionar las bases para la continua evolución hacia el socialismo.

La definición de legalidad socialista es una expresión abstracta que aparece no sólo en la Constitución sino también en otras leyes y que incluye no solo las propias normas jurídicas que sirven de instrumentos para regular y transformar la sociedad, sino también el conjunto de valores y métodos desde los cuales se evalúan y enmiendan las leyes (Evenson, 1994: 16).

Para sostener el fortalecimiento de la legalidad socialista es fundamental el ejercicio de una continua vigilancia estatal, del control del Partido sobre la actividad de todos los órganos del Estado, y de las organizaciones sociales en cuanto al cumplimiento estricto y riguroso de las leyes (Alexandrov, 1963: 218).

En el marco hegemónico de la legalidad socialista, se reconoce por primera vez en Cuba la categoría “Estado de derecho” (art. 1 Const. 2019). Dicha cate-

goría ha sido considerada como un tabú para el constitucionalismo socialista. Los marxistas la atribuían al pensamiento burgués, habiéndola menospreciado históricamente, y siendo desconocida e, incluso, vilipendiada. Que la Constitución cubana la incluya en su frontispicio supone un intento de asimilación de esa categoría por parte de dicho constitucionalismo socialista<sup>1</sup>, desnaturalizando su propio contenido asentado a través de los siglos, y al mismo tiempo instrumentalizando ese concepto de la misma forma que se realiza con otros, como el de ley. Las palabras significan lo que significan. No lo que el poder quiere que signifiquen.

Dentro de los límites materiales establecidos por la propia realidad del sistema político cubano no es posible considerar que la categoría “Estado de derecho” desarrolle plenamente los valores, principios, instituciones y normas que la misma contiene<sup>2</sup>. La estructura del Poder Popular y la hegemónica posición del PCC impiden aventurarse por semejantes recorridos desconocidos. Los tiempos venideros serán testigos del nivel de desarrollo de esta cláusula hasta hace poco tan denostada.

No es tarea fácil interpretar el art.1 de la Constitución ignorando el significado que el concepto de “Estado de derecho” tiene desde la Ilustración, y las exigencias que del mismo se derivan. Constituye un enorme esfuerzo intelectual y de creatividad llegar a otorgarle una diferente dimensión a esta histórica categoría acuñada durante tantos años para encuadrarla en el constitucionalismo socialista. Difícil tarea, si no imposible. A no ser que se concluya con Kelsen que todo Estado por el hecho de serlo es Estado de derecho.

### *La categoría “ley” en la Constitución de 2019*

El proceso legislativo cubano ha carecido de sistematización y coherencia como resultado de varios años de demasiada improvisación y espontaneidad (Guntin,

---

1 Homero Acosta, secretario del Consejo de Estado, durante el debate sobre el proyecto de Constitución en la ANPP, destacó como concepto trascendente e innovador, incorporar el término de “Estado Socialista de Derecho”, el cual toma del pensamiento liberal burgués del siglo XIX. “El capitalismo quiere tener el uso exclusivo de ese término, y nosotros lo hemos reevaluado para incorporarlo. En la experiencia socialista europea nunca se definió este concepto y por no cumplirse hubo determinadas consecuencias, fue uno de los factores que minó a esos Estados en su momento”. (Redacción Digital).

2 La categoría “Estado de derecho” tiene un significado que ha ido decantándose a través de los siglos. La misma se encuentra relacionada con la fijación de límites al poder, a la división de poderes, imperio de la ley, declaración de derechos y libertades, garantías jurisdiccionales de los mismos.

1988: 145-150). El problema se ha visto agravado por el ritmo de los cambios desde 1989. La necesidad de mantener la estabilidad en medio de urgentes reformas complica la posibilidad de lograr un marco adecuado y equilibrado de acuerdo con los objetivos socialistas (Evenson, 1994: 17 y 18).

La cuestión de fondo es que en Cuba se da una interacción y confusión entre el Estado y el PCC. La “ley” aún no representa una limitación precisa para el Estado-Partido. La “ley” es un mero instrumento para asegurar el orden político y económico vigente. Desde 1959, la categoría “ley” se ha utilizado como sinónimo de “disposiciones generales”. La ley no es todavía una categoría jurídico constitucional.

La Constitución de 2019 no parece haber cambiado ese enfoque y esa exigencia que conlleva el “Estado de derecho” cuando observamos que en el Glosario del Proyecto de esa Constitución (Proyecto de Constitución) se aclara qué es lo que debemos entender como “ley”, y que reza así: “Aunque literalmente el término hace referencia a las disposiciones normativas que aprueba la Asamblea Nacional del Poder Popular, *se concibe en el texto además para referirse a cualquier tipo de norma con independencia del órgano que la emita.*”<sup>3</sup>

La indefinición de esta categoría jurídico constitucional tan sólidamente asentada en la configuración del “Estado de derecho” tiene importantes consecuencias negativas en relación con dos de sus principios fundamentales como es el de la seguridad jurídica (¿se desarrollará por una “disposición normativa”, que no sea ley, por ejemplo, un derecho fundamental?, y ¿qué órgano distinto de la ANPP podría aprobarla?) y, en conexión con este, el principio de jerarquía normativa (¿podrá una “disposición normativa” derogar a una ley anterior?, en caso de contradicción entre una “disposición normativa” y una “ley”, ¿cuál ostenta la jerarquía?). Además, claro está, del principio de la publicidad de las normas en el Boletín Oficial correspondiente que permita conocer con antelación a su entrada en vigor la existencia formal de las mismas y las consecuencias de sus acciones. De lo contrario, se va generando una desconfianza en el sistema legal provocando a su vez una falta de certeza en la ley que hace imposible que los juristas cubanos asesoren con confianza a los ciudadanos cubanos y a los clientes extranjeros, por ejemplo.

El principio de jerarquía es uno de los principios fundamentales para la estructuración del ordenamiento jurídico. La relación de la Constitución con el resto del ordenamiento se basa en este criterio, aunque más bien podría conceputarse como una relación de supremacía, ya que el principio de jerarquía ofrece un campo de acción más estrecho que el de supremacía. Pero, en cualquier caso, el principio de jerarquía es una técnica imprescindible para reconducir el orde-

---

3 La cursiva es mía.

namiento a unidad y alcanzar la coherencia necesaria, para que con propiedad pueda hablarse de ordenamiento jurídico. Con la ausencia de este principio en la propia Constitución es difícil articular una unidad coherente que permitiese calificarlo como ordenamiento jurídico, entendiendo que un ordenamiento no es una simple yuxtaposición de normas, sino un *prius* respecto de los elementos que lo integran. La validez del ordenamiento se asimila a su eficacia; un ordenamiento jurídico es válido si existe y, por tanto, si es realmente efectivo. La validez del ordenamiento, esto es, su existencia sólo puede determinarse en relación con la sociedad que se pretende normar. Un ordenamiento es válido cuando es efectivo, cuando la mayor parte de sus reglas son observadas por la mayor parte de sus destinatarios (Balaguer, 2012: 85).

Situaciones particulares que describen realmente la dificultad de considerar la existencia de un verdadero ordenamiento jurídico, además de las indicadas anteriormente, las encontramos, por ejemplo, en que, incluso después de que determinadas políticas adquieran expresión legislativa, y se conviertan en ley, en la práctica, los Lineamientos del PCC, e incluso los discursos de sus líderes, pueden modificar o derogar leyes anteriores, o cualquier otro tipo de “disposición normativa”, quebrándose directamente las estructuras que sostendrían el concepto de “Estado de derecho” y, en particular, el principio de seguridad jurídica.

Este confuso panorama acerca de la operatividad de algunos principios fundamentales del “Estado de derecho” responde al reconocimiento de la institucionalidad revolucionaria y su particular concepción del derecho, que no propició históricamente ningún apego especial ni respeto al derecho, conduciendo a resultados que cuestionan la existencia de un verdadero y auténtico ordenamiento jurídico.

Si con la categorización del “Estado de derecho” (art. 1 Const. 2019) se pretende iniciar un cambio hacia una mejor consideración y respeto al derecho, en el que el “imperio de la ley” pueda desplegar todo su potencial reduciendo la discrecionalidad, y en algunos casos, la arbitrariedad en el ejercicio del poder, bienvenida sea la incorporación de esa categoría al texto constitucional, constituyendo un avance de extraordinaria importancia. Pero gobernar mediante ley, y respetar los valores, los principios y los procedimientos previstos en la propia Constitución, para reducir la subjetividad en el ejercicio del poder, no parece encajar fácilmente con la forma de gobierno del Poder Popular y la posición hegemónica del PCC en el Estado. La conversión de Cuba no ya en un Estado de derecho sino simplemente en un Estado regido por la ley no es tarea fácil.

## 4 El PCC y la reestructuración de los órganos centrales del Estado

Entre las reformas que introduce la Constitución de 2019 destaca la que afecta a la organización del Estado, en su doble vertiente: la reestructuración del Estado-aparato, o Estado como poder central, y la reestructuración del Estado-comunidad, o Estado también como poder local. El análisis de este trabajo se centrará en la vertiente del Estado-aparato, o Estado como poder central, dejando la otra para un estudio posterior.

La institucionalización del poder revolucionario en Cuba, a partir de la Constitución de 1976, encontró en los principios organizativos y de funcionamiento del sistema soviético el modelo político para consagrar el proceso revolucionario, garantizando la total centralidad del Estado en todas las esferas económicas, sociales y jurídicas.

El principio de unidad de poder – que no se identifica con unidad de funciones-, que es el núcleo esencial de la tradición constitucional revolucionaria cubana, y que se manifiesta en el Poder Popular – que es la forma en que se organiza el poder en Cuba- se mantiene inalterado después de la nueva Constitución de 2019, que define como pilares inamovibles e irrevocables de la misma el sistema socialista adoptado desde la Revolución y el papel predominante del PCC como fuerza dirigente de la sociedad y del Estado, dando lugar a una burocracia socialista sometida a los dictados del PCC sin sujeción a control alguno.

La dirección del PCC en este tipo de modelo supone su participación decisiva en la selección y la distribución de los cuadros dirigentes. El centralismo democrático permite una dependencia estrecha de carácter jerárquico en el interior del Partido. Pero no solo dentro del Partido, sino que puede observarse una tupida red de las relaciones de dependencia, que conducen a una sólida trabazón, que en muchas ocasiones puede resultar sumamente cerrada y centralizada. El centralismo democrático ha limitado de manera progresiva los parámetros de debate público y los canales de influencia popular en la política nacional. El PCC monopoliza la formulación de políticas y utiliza a las organizaciones de masas para la aplicación de sus decisiones.

El principio de la democracia socialista que con el transcurso del tiempo fue perdiendo su frescura profundamente democrática desde el momento en que los limitados canales de influencia popular comienzan a ser el reflejo de una permanente falta de confianza de la elite política en el pueblo para dirigir el Estado socialista, así como la simple negativa de los que están en el poder a renunciar al control del poder. Con el transcurso del tiempo se va fortaleciendo un férreo control por parte de la burocracia (Eveson, 1994: 26).

El principio de la democracia socialista manifiesta su proyección en la Constitución de 2019 en la revocatoria de mandato, vinculado a la rendición de cuentas de los electos ante los electores (art. 101 Const. 2019), y en el art. 80, f), que reconoce el derecho de los ciudadanos a participar en la conformación, ejercicio y control del poder del Estado.

Es en ese marco conceptual político e ideológico desde donde deben analizarse las novedades que la Constitución incorpora en la reestructuración de los órganos del Estado.

En el vértice superior del Poder Popular se encuentra formalmente, aunque no materialmente, la ANPP, que se configura como el órgano supremo del poder del Estado en virtud de que representa a todo el pueblo y expresa su voluntad soberana (art. 102 Const. 2019). La concentración absoluta de poder en torno a la misma es incuestionable, lo que la legitima para definir las líneas generales de funcionamiento del Estado. En correspondencia con esa posición preeminente, la ANPP se erige, por una parte, en la fuente de legitimación de los demás órganos constitucionales que emanan de la misma, considerándose dichos órganos como simples ejecutores de sus decisiones cuya finalidad última es avanzar hacia la sociedad comunista (art. 5 Const. 2019), y, por otra, esa concentración del poder queda todavía más reforzada al atribuírsele la exclusividad de la potestad constituyente y legislativa (art. 103 Const. 2019).

Esta absoluta centralidad de la ANPP en la estructura que conforma los órganos del Estado no se encuentra reflejada en la realidad política, social y económica del país. Carece de proyección y de conexión directa con la ciudadanía. Esta situación de alejamiento se explica en parte por cuanto su actividad parlamentaria se reduce a dos periodos ordinarios de sesiones anuales (Art. 110. b) Const. 2019), por un término de dos o tres días cada período, sin perjuicio de la actividad que puedan desarrollar las comisiones parlamentarias. Observamos, pues, una cierta falta de correspondencia entre su hegemonía formal y su limitado desarrollo material de funciones.

Abundando en esta clamorosa disparidad, la gran mayoría de los diputados, legítimos representantes de la ciudadanía, no se hacen presentes en sede parlamentaria más allá de las sesiones anuales, manteniendo, durante el resto del año, el vínculo con el centro de trabajo percibiendo las remuneraciones que perciban de este, ya que la condición de tal no entraña beneficios económicos (art. 115 Const. 2019). Como señala Guanche, “a falta de ejercicio permanente y profesional de sus diputados, la ANPP no tienen más remedio que suplir su ausencia de dominio, información y competencias con la ratificación generalmente unánime de las disposiciones generales de gobierno concentradas en el Consejo de Estado” (Guanche, 2018).

Esta paradójica situación pone de manifiesto de manera destacada que es el Consejo de Estado - órgano de la Asamblea Nacional del Poder Popular que la representa entre uno y otro período de sesiones-, y no la ANPP, el que materialmente se erige en el órgano supremo y el que adoptará las decisiones políticas fundamentales en el acontecer diario.

La regulación constitucional actual del Consejo de Estado reduce su composición a dieciocho miembros, además del presidente, vicepresidente y secretario, que lo serán de la ANPP (art. 121 Const. 2019), a diferencia de la anterior que lo integraban treinta y un miembros, incluidos una presidencia, una primera vicepresidencia, cinco vicepresidencias y una secretaría (art. 75, I Const. 2002). La configuración actual del Consejo de Estado es más dinámica y funcional, destacándose la reducción sustancial del promedio de edad (51 años) de sus integrantes, lo que supone que han causado baja miembros que han luchado por la Revolución desde sus mismos orígenes, dando lugar a un importante cambio generacional.

Quedan excluidos por incompatibles los miembros del Consejo de Ministros, y las máximas autoridades de los órganos judiciales, electorales y de control estatal (art. 121, párrafo 2º, Const. 2019).

Si además los cargos dirigentes del Consejo de Estado coinciden con los del Comité Central del PCC nos encontramos con la plasmación real del principio del centralismo democrático y la confusión del Partido con el Estado, lo que supone en la práctica que serán las directrices definidas por el PCC, como “fuerza política dirigente de la sociedad y del Estado” (art. 5 Const. 2019), las que definan el rumbo del Estado, incluso, si fuera preciso, por encima de la Constitución, como afirmaba José Luis Toledo, presidente de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Jurídicos de la ANPP.

Sin ignorar la posición clave que materialmente ostenta el Consejo de Estado, la ANPP continúa siendo, formalmente, el centro de gravedad de todo el sistema político cubano, y en tal consideración elige al Presidente y al Vicepresidente de la República; elige a su Presidente, Vicepresidente y Secretario; elige a los demás integrantes del Consejo de Estado; designa, a propuesta del Presidente de la República, al Primer Ministro; designa, a propuesta del Presidente de la República, a los Viceprimeros Ministros y demás miembros del Consejo de Ministros; elige al Presidente del Tribunal Supremo Popular, al Fiscal General de la República y al Contralor General de la República; elige al Presidente y a los demás integrantes del Consejo Electoral Nacional; elige a los vicepresidentes y a los magistrados del Tribunal Supremo Popular, así como a los jueces legos de esta instancia; elige a los vicefiscales y vicecontralores generales de la República. Todos los cargos nombrados por la ANPP pueden ser revocados o sustituidos por la propia ANPP (art.109 Const. 2019).



Definida la posición de la ANPP como central y vertebral en la estructura de poder de Cuba, la nueva Constitución introduce algunos cambios con respecto a la Constitución de 1976, provocando alguna afectación al principio de unidad de poder, como principio de organización y funcionamiento de los órganos de Estado, sin alterar en modo alguno su propia esencia, ya que este principio se constituye como el soporte fundamental sobre el que se asienta el Poder Popular.

La Constitución de 2019 incorpora como novedad la institución del presidente de la República, como jefe de Estado, independientemente del Consejo de Estado. En la Constitución de 1976, reformada en 2002, se producía una total concentración de poder en torno a una sola persona, en este caso, Fidel Castro, que asumía el cargo de presidente del Consejo de Estado, de jefe de Estado y jefe de Gobierno (art. 74 Const. 1976, reformada en 2002).

La ruptura de esa concentración de poder de carácter personal se produce a partir del establecimiento de un presidente de República, como jefe de Estado, independiente del Consejo de Estado, y la creación de la figura del primer ministro como jefe de Gobierno de la República (art. 140 y ss. Const. 2019) a cargo del órgano máximo ejecutivo y administrativo, y quien es designado por la Asamblea Nacional a propuesta del presidente de República por un periodo de cinco años.

Estas dos nuevas instituciones, el presidente de la República y el primer ministro, aunque con estructuras diferenciadas y funciones distintas, no altera el principio de la unidad de poder que expresa la unidad de acción política del Estado, que resulta garantizada a través de la ANPP, que elige y revoca a ambos cargos, sin olvidar nunca el rol siempre superior del PCC, que es el que define materialmente las líneas políticas fundamentales del Estado. Históricamente, el jefe del Estado simultaneaba el cargo con el de secretario del PCC -además de otros cargos-, acumulando la totalidad del poder; sin embargo, en la actualidad no se produce esa circunstancia, al distinguirse, por una parte, la figura del presidente de la República y, por otra, el secretario del PCC. Pero esta situación de desconcentración de poder, de separación entre ambos cargos, es puramente coyuntural.

El reforzamiento del presidente de la República, así como la reafirmación del PCC, como fuerza dirigente, y pilar fundamental del Estado, se producirá desde el momento mismo en que el presidente simultanee de nuevo el cargo de secretario del PCC, tal y como informara Raúl Castro en el acto de toma de posesión del actual jefe de Estado<sup>4</sup>.

Sin ignorar que el presidente de la República puede consolidar su poder político cuando asuma la secretaría del PCC, lo cierto es que la Constitución de 2019

---

4 Castro Ruz, Raúl, Discurso pronunciado en el Acto de constitución de Consejo de Estado de la República de Cuba, IX (actual), legislatura, 19 de abril de 2018.

define las bases para una desconcentración del poder entre distintas instancias: el presidente de la República, el jefe de Gobierno y el presidente del Consejo de Estado, que lo será a su vez de la ANPP.

Esta desconcentración del poder en tres instituciones constituye una importante novedad que aporta la Constitución de 2019. La armonía y fluidez de relaciones entre ellas es resultado de la estructura institucional y política que las sostienen y les dota de fundamento y sentido, esto es, el Poder Popular y el PCC. Pero ese carácter monolítico y cerrado que le da sustento puede encontrar en algún momento determinado una quiebra resultado de circunstancias diversas que provoque disonancias en el ejercicio del poder y que se traduzca en interpretaciones interesadas de la Constitución por parte de alguna de las tres instituciones fundamentales del Estado dando lugar a un conflicto constitucional de competencias, además del conflicto político subyacente entre instituciones.

Sin ignorar la posición dominante del presidente y, a su vez, secretario del PCC, la ANPP, órgano supremo del Estado, a efectos formales, puede revocar total o parcialmente todas las disposiciones generales, entre las que se incluyen los decretos presidenciales (art.108, h Const.2019). El presidente de la República no tendrá derecho de veto sobre las disposiciones que aprueben la ANPP, lo que para Bertot Triana hubiera supuesto una ruptura con el principio de la unidad de poder y una aproximación hacia un modelo de corte presidencialista con diferenciación política y estructural (Bertot, 2019: 31).

Estas circunstancias son especialmente sensibles para considerar adecuadamente la real dimensión de la nueva Constitución. La dialéctica entre la constitución formal y la constitución material es la que debe presidir cualquier análisis que pueda abordarse.

Como consecuencia de esa ruptura de la concentración del poder que ostentaba la figura de Fidel Castro, la separación del presidente de la República del cargo del presidente de Consejo de Estado, como órgano permanente de la ANPP, y el establecimiento de que el presidente de la Asamblea lo sea a su vez de dicho Consejo (art. 121 Const. 2019), parece conducirnos a dos conclusiones: por una parte, que el Consejo de Estado podría desarrollar una función más activa en el funcionamiento de la ANPP; y, por otra, y derivada de la anterior conclusión, una progresiva mayor “autonomía” y, por tanto, una creciente proyección institucional en correspondencia con la posición central que en el sistema político cubano ostenta la ANPP.

En cualquier caso, el centro motor del proceso de toma de decisiones último no está constituido por los órganos centrales del poder estatal, a los que hemos aludido con anterioridad, sino esencialmente por los órganos dirigentes del PCC. Las decisiones más importantes son tomadas por el Comité Central del PCC y sólo luego son adoptadas y ejecutadas por los órganos estatales competentes.

Estos son algunos de los mimbres estructurales que definen a la constitución material y que interactúan dialécticamente con la Constitución formal.

## 5 Los “derechos humanos” y el constitucionalismo socialista

En todas las constituciones cubanas revolucionarias, los derechos no se consideran como la expresión de una exigencia natural e irrenunciable, sino como un producto contingente de cada momento histórico concreto, adquiriendo una eficacia particular y precisa solo en la sociedad socialista, que se preocupará de ofrecer a los ciudadanos los medios materiales indispensables para su realización.

La legalidad socialista se esfuerza ante todo por garantizar el bienestar colectivo sobre la base de la igualdad, consagrándose la garantía material que brindaba el Estado con sus recursos, apreciándose una muy limitada referencia a las garantías jurídicas, ejerciéndose incluso derechos sin la cobertura de una ley, pero con garantías materiales, como, por ejemplo, la inexistencia de una Ley de Educación no ha impedido que el Estado haya configurado una educación gratuita a todos los niveles (Prieto, 2019: 58).

Pero en un contexto de crisis económica se pone de manifiesto las insuficiencias de aquellas garantías materiales que han sido y continúan siendo el principal factor de legitimación del sistema socialista a nivel nacional e internacional. En la medida que se agudiza la crisis económica, se hace cada vez más difícil preservar sus principios socialistas. La Constitución de 2019 es una muestra de esa dificultad.

Hasta finales de los ochenta y principios de los noventa el concepto de “derechos humanos” se consideraba ajeno al constitucionalismo socialista. A partir de los noventa empezará a utilizarse la categoría “derechos humanos”, pero con una interpretación conforme a los principios del constitucionalismo en el que se insertaba y, por tanto, no se distinguía en la Constitución cubana entre los derechos civiles y políticos y los derechos económicos, sociales y culturales; por supuesto, esa falta de criterio distintivo condujo a una indefinición acerca de si había o no alguna diferencia jerárquica entre ellos. Situación que no ha variado con la actual Constitución, en la que no se distinguen los diferentes tipos de derechos bajo ningún criterio, teniendo en cuenta que el Capítulo II del Título V se denomina genéricamente “Derechos”, que contiene derechos civiles como la “inviolabilidad del domicilio” (art. 49 Const. 2019), o el derecho a la intimidad (art. 48 Const. 2019); derechos políticos, como el de la participación política (art. 80 Const. 2019); y derechos sociales y económicos, como el derecho a una “vivienda adecuada” (art. 71 Const. 2019), o el derecho a la educación (art. 73 Const. 2019).

De la configuración constitucional de los derechos en la Constitución de 2019, dos aspectos importantes requieren nuestra atención:

Por una parte, como ya hemos señalado, todos los derechos tienen el mismo rango y consideración. Sin embargo, el art. 99 Const., en el que se establece un recurso preferente, expedito y concentrado para la protección de los derechos, determina que una ley establecerá aquellos derechos amparados por esta garantía. Con la simple lectura del texto constitucional, no podemos conocer cuáles son esos derechos. Una cuestión fundamental para cualquier derecho es, además de su contenido esencial, es decir, lo que el derecho es, su contenido procesal, es decir, todos procedimientos previstos para hacer efectivo ese contenido material del derecho. Pues bien, la determinación de qué derechos son los protegidos mediante ese recurso preferente habría de contemplarse expresamente en la Constitución, a los efectos de garantizar la seguridad jurídica, y no dejarlo al albur de la decisión última de la ANPP, o del Consejo de Estado, o de cualquier otro órgano, si es que finalmente se decide por definirlos.

Y, por otra parte, todos los derechos recogidos en la Constitución, cuando se remite su desarrollo o regulación a una ley posterior, no se hace de manera imperativa (la ley “regulará”, la ley “desarrollará”), como un mandato al legislador, sino de manera neutra (la ley “establece”, “conforme a la ley”, la ley “define”). Esta aparente banal diferencia marcada por el diferente uso del tiempo verbal, se torna reveladora por cuanto detrás de ella se está reconociendo implícitamente que la Constitución no puede imponer sus mandatos jurídicos a la ANPP por la propia configuración del Poder Popular. La Constitución no parece estar por encima del Poder ni del Partido.

Todo lo cual se traduce en una falta de compromiso en abordar el desarrollo de los derechos para dotarles de eficacia. Y, por supuesto, la ley que desarrolle o regule un derecho no debe establecer su contenido esencial, sino que este ya se encuentra en la misma Constitución y lo que corresponderá a la ley que lo desarrolle será respetar en todo caso ese contenido esencial. Esa es una de las garantías básicas de los derechos fundamentales: el contenido esencial que ya está en la Constitución es “indisponible” para el legislador.

Es especialmente significativo resaltar que el avance en el reconocimiento y protección de los derechos humanos en el constitucionalismo latinoamericano, no se ha visto reflejado en la Constitución cubana. Las constituciones cubanas -la de 1976 (que ha sufrido reformas parciales en 1978, 1992 y 2002) y la actual de 2019- se encuentran alejadas de las posibles influencias de los países del entorno, especialmente Venezuela, Ecuador y Bolivia. Curiosamente, ni Cuba ha conseguido trasladar su modelo constitucional a ningún país de América, ni tampoco los modelos ideológicamente situados en la órbita cercana a Cuba han conseguido influir en la nueva Constitución. Cuba mantiene su propio y único

carácter. Cuba continúa siendo una excepción, a pesar de la aprobación de la actual Constitución.

## Bibliografía

- ALEXANDROV et al. *Teoría del Estado y del Derecho*, ed. Colegio de Abogado de La Habana, 1963.
- AZCUY, Hugo, “Revolución y derechos”, *Cuadernos de Nuestra América*, vol. XII, n° 23, La Habana, 1995.
- BALAGUER CALLEJÓN, F. (coord.), *Manual de Derecho Constitucional*, vol. I, Editorial Tecnos, Madrid, 2012.
- BERTOT TRIANA, Harold. “La Constitución cubana de 2019 en perspectiva histórica e ideológica: aproximaciones a su sistema político electoral”, en: *Revista de Derecho Público* (Chile), n° 90, 2019.
- CHOFRE-SIRVENT, José, “El Derecho y la Constitución de Cuba ante los desafíos sociales y económicos del siglo XXI”, *Colección Monografías CIDOB* 2017, Disponible en: [https://www.cidob.org/es/publicaciones/serie\\_de\\_publicacion/monografias/monografias/nueva\\_etapa\\_entre\\_cuba\\_y\\_la\\_ue\\_escenarios\\_de\\_futuro](https://www.cidob.org/es/publicaciones/serie_de_publicacion/monografias/monografias/nueva_etapa_entre_cuba_y_la_ue_escenarios_de_futuro). Consultado el 27 de julio de 2020.
- EVENSON, Debra. *La Revolución en la balanza. Derecho y sociedad en Cuba contemporánea*. Ilsa, Bogotá, 1994.
- GUANCHE, J.C. “Parlamento cubano: algunos problemas frente a 2018 (I parte)”, *Revista Sin Permiso*. Disponible en: <https://www.sinpermiso.info/textos/parlamento-cubano-algunos-problemas-frente-a-2018-i-parte>. Consultado el 27 de julio de 2020.
- GUNTIN GUERRA, Amado. “La legalidad socialista en el proceso de rectificación de errores”, *Revista Cubana de Derecho*, n° 34, 1988.
- OnCuba News. Resumen de los debates de anteproyecto de Constitución en la Asamblea Nacional de Cuba. Disponible en: [https://oncubanews.com/wp-content/uploads/2018/08/nweResumen-de-los-debates-del-anteproyecto-de-Constitucion-en-la-Asamblea-Nacional-de-Cuba-00\\_06\\_20-00\\_07\\_14.mp4](https://oncubanews.com/wp-content/uploads/2018/08/nweResumen-de-los-debates-del-anteproyecto-de-Constitucion-en-la-Asamblea-Nacional-de-Cuba-00_06_20-00_07_14.mp4). Consultado el 27 de julio de 2020.
- PRIETO VALDÉS, Martha. “Las novedades de la Constitución cubana aprobada el 24 de febrero de 2019”, *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, n° 17, junio 2019.
- Proyecto de Constitución. Disponible en: [http://media.cubadebate.cu/wp-content/uploads/2018/07/2018\\_07\\_25-21\\_10-Tabloide-Constitución-sin-precio-BN.pdf](http://media.cubadebate.cu/wp-content/uploads/2018/07/2018_07_25-21_10-Tabloide-Constitución-sin-precio-BN.pdf). Consultado el 09 de agosto de 2020.
- Redacción Digital. Una Ley de leyes para los nuevos tiempos. Constitución de futuro. *Radio Miami*, 22 de julio de 2018. Disponible en: <https://radio-miami.org/2018/07/22/una-ley-leyes-los-nuevos-tiempos-constitucion-futuro/>. Consultado el 27 de julio de 2020.
- Zhidkov, et al. *Teoría Socialista del Estado y del Derecho*, Moscú, Editorial Progreso.

**José Chofre-Sirvent.** Doctor en Derecho. Profesor titular de Derecho Constitucional y Derecho de la Unión Europea en la Universidad de Alicante. Consultor de la Comisión Europea en Cuba. Ha participado en cursos de formación, congresos y seminarios en numerosos países de Latinoamérica, así como en EEUU y Europa. Coordinador del Programa de Cooperación Jurídica con Cuba de la Universidad de Alicante desde 1995. Ha publicado libros y artículos relacionados con su especialidad. ORCID: 0000-0002-2737-7786

*Carmen Antón Guardiola*

## **La recepción de los tratados internacionales en Cuba a la luz de la Constitución de 2019**

### **1 Introducción**

En las circunstancias actuales de la escena mundial marcada por la necesidad cada vez mayor de los Estados, en general, y de Cuba en particular, de inserción en la misma, unido a la marcada proliferación de tratados bilaterales y multilaterales, muchos de los cuales actúan sobre materias que son de apremiante interés para los ciudadanos, justifica el interés de la presente investigación, sobre los mecanismos que pueden resultar idóneos para garantizar la eficacia interna de tales convenios internacionales.

Debemos tener en cuenta que la creación normativa de los Estados se desarrolla tanto a nivel interno como a nivel internacional. En el ámbito interno, los órganos competentes del Estado elaboran el sistema de fuentes específico del país o derecho nacional y, en el ámbito internacional, el Estado participa junto con otros Estados en la formación del Derecho Internacional Público.

En la medida en que cualquier acto, situación o conducta puede llegar a convertirse en un momento histórico determinado, por voluntad de los Estados, en materia regulada por el Derecho internacional<sup>1</sup>, ambos ordenamientos pueden converger o incluso coincidir sobre las mismas materias, lo que obliga a plantearse cuáles son las relaciones entre ambos sistemas – el jurídico internacional y los jurídicos estatales – a fin de lograr la necesaria coherencia intersistémica.

En las líneas que siguen, tras una breve referencia a la dimensión teórica o doctrinal del tema, abordaremos la cuestión desde la dimensión jurídico-positiva, es decir desde el análisis de la respuesta que ofrece el sistema cubano a las relaciones entre el Derecho Internacional y el Derecho interno del Estado.

---

1 Así, por ejemplo, los derechos y libertades fundamentales de la persona humana que fueron regulados durante un largo periodo de tiempo únicamente por el Derecho interno de los Estados pero que, tras la Carta de las Naciones Unidas de 1945, la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 y otros tratados internacionales, hace que hoy sea una materia que también pertenece al ámbito material del Derecho Internacional.

En la actualidad, con independencia de la solución teórica de base que se admita (monista o dualista), la doctrina se orienta hacia una mayor consideración de los datos de la realidad internacional, situando el centro de gravedad en los distintos sistemas nacionales y sus soluciones concretas, puesto que, en definitiva, son las normas constitucionales de cada Estado las que determinan el uso del Derecho Internacional en el Derecho interno, así como su alcance a nivel nacional, independientemente de los efectos que ello tenga a nivel internacional. Es por ello que el núcleo de nuestro trabajo se centrará en el análisis de las disposiciones que, en la nueva Constitución cubana, promulgada en 2019, se refieren a la recepción de los tratados internacionales, para tratar de identificar a través de qué procedimientos estas normas se incorporan al derecho cubano y así identificar su ascendencia dualista o monista.

El ordenamiento internacional no se pronuncia sobre el dualismo o el monismo, esto es, no afirma la unidad o la escisión de los ordenamientos internacional e interno, ni tampoco se refiere a la validez de las normas internas cuando entran en conflicto con normas internacionales. Lo único que establece con claridad es que en el escenario internacional las normas internacionales prevalecen sobre las normas nacionales. En este sentido la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados de 1969 (CVDT) da cuenta de un modelo según el cual, en virtud de las normas y principios generales del Derecho Internacional, tales como el de buena fe o *pacta sunt servanda*, el derecho interno no sirve de excusa para el incumplimiento de las obligaciones internacionales, so pena de incurrir en responsabilidad internacional, por lo que corresponde a los Estados asegurarse de que sus ordenamientos internos se adecuen a dichos compromisos<sup>2</sup>.

## 2 Posibles técnicas de relación entre los sistemas internacional e interno.

Con el fin de lograr la necesaria coherencia intersistémica, los Estados suelen utilizar distintas técnicas para establecer la relación entre el sistema jurídico internacional y los sistemas jurídicos estatales: la remisión, el complemento o la dependencia. En este sentido Cuba no es una excepción.

Un primer grupo de relaciones entre ambos sistemas jurídicos son las que se establecen por vía de *remisión*. Se trata de una técnica frecuentemente utilizada cuando uno de estos ordenamientos se refiere a conceptos o categorías propias

---

2 El artículo 26 CVDT, conecta ambos principios cuando dispone que “todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe”. Por su parte, el artículo 27 CVDT, establece que “una parte no podrá invocar disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado”.



del otro ordenamiento. Puede tratarse de la remisión del orden interno al internacional o del orden internacional al interno. Es el caso, por ejemplo, de las normas internacionales que se refieren a “las autoridades competentes del Estado”, pues tales autoridades deben ser determinadas conforme al Derecho interno de ese Estado. O, al contrario, cuando una norma de Derecho interno se refiere a los “representantes diplomáticos de Estados extranjeros”, como hace, por ejemplo, el Código Penal cubano, en su artículo 113 (Const. 219). Para determinar quiénes son tales representantes será preciso recurrir a las normas del Derecho internacional sobre el Estatuto y las funciones de las misiones diplomáticas y de su personal.

También las relaciones por vía de *complemento* entre uno y otro sistema son frecuentes. Se trata, fundamentalmente, de tratados internacionales que reclaman medidas internas de ejecución, limitándose a establecer la obligación de los Estados parte de adoptar la legislación interna necesaria para su aplicación.

Podemos encontrar este tipo de relaciones en los Tratados internacionales relativos a materias penales, como por ejemplo el Convenio para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio de 1948, en los cuales únicamente se contempla el tipo penal, encomendándose a los Estados parte que tipifiquen y sancionen tales conductas en su derecho interno. En Cuba, por ejemplo, este delito, aunque sin mencionar la norma internacional de origen, se recoge en el artículo 116 de la Ley n° 62 Código Penal Cubano<sup>3</sup>.

---

3 El convenio contra el genocidio recoge en su artículo V la obligación de los Estados partes de tipificar y sancionar el delito de genocidio: “Las Partes contratantes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus Constituciones respectivas, las medidas legislativas necesarias para asegurar la aplicación de las disposiciones de la presente Convención, y especialmente a establecer sanciones penales eficaces para castigar a las personas culpables de genocidio...”; delito que se define de la siguiente manera en su artículo II:” En la presente Convención, se entiende por genocidio cualquiera de los actos mencionados a continuación, perpetrados con la intención de destruir, total o parcialmente, a un grupo nacional, étnico, racial o religioso, como tal: a) Matanza de miembros del grupo; b) Lesión grave a la integridad física o mental de los miembros del grupo; c) Sometimiento intencional del grupo a condiciones de existencia que hayan de acarrear su destrucción física, total o parcial; d) Medidas destinadas a impedir los nacimientos en el seno del grupo; e) Traslado por fuerza de niños del grupo a otro grupo”.

En consonancia con ello el Código Penal cubano tipifica y sanciona el delito recogiendo la definición de genocidio del Convenio, en su artículo 116, de la siguiente manera: “ Incurrir en sanción de privación de libertad de diez a veinte años o muerte el que, con la intención de destruir total o parcialmente a un grupo nacional, étnico, racial o religioso como tal: a) someta a este grupo a condiciones de existencia que constituyan una amenaza de exterminio del grupo o alguno de sus miembros; b) tome medidas para impedir u obstaculizar los nacimientos en el seno de dicho grupo; c) ejecute el traslado forzoso de los niños de ese grupo a otro; ch) produzca la matanza o

Asimismo, la Resolución 206/2015 Procedimiento para los Tratados bilaterales y multilaterales, contempla esta clase de relaciones cuando exige que las autoridades interesadas en la concertación de un tratado internacional presenten un dictamen que contenga, entre otros extremos, las implicaciones para el Derecho interno cubano y, por consiguiente, la necesidad de modificar, derogar o promulgar nuevas leyes<sup>4</sup>.

En estos casos la normativa nacional adoptada en ejecución de la normativa internacional es complementaria del tratado internacional de que se trate. Ambas normas se complementan y se explican en función de su existencia recíproca.

Por último, las relaciones entre ambos sistemas también pueden contemplarse desde el punto de vista de la *dependencia*. En este caso, se trata de la dependencia de una norma interna respecto de una norma internacional. Esta relación de dependencia se produce cuando una norma internacional permite a los Estados regular una determinada situación, de manera que la normativa estatal se justifica por la existencia de la norma internacional.

Así sucede con las normas internacionales sobre el Derecho del Mar, en particular con la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982 (CNUDM), que permite a los Estados establecer a través de su legislación interna, un Mar Territorial de 12 millas de anchura o una Zona Económica Exclusiva de 200 millas marinas. Tanto la delimitación de estos espacios marinos como los derechos que en ellos disfrutaban los Estados vienen determinados por el Derecho Internacional. De no ser así, es decir, si la norma interna no se ajustara a las prescripciones internacionales, dicha norma interna sería válida en el ordenamiento jurídico interno, pero en el plano internacional no sería oponible a otros Estados, con la consecuencia adicional de que su aplicación constituiría un hecho internacionalmente ilícito del que se derivaría su responsabilidad internacional.

En el ordenamiento jurídico cubano encontramos esta clase de relación, por ejemplo, en el artículo 11 de la Constitución de la República de 2019 cuando define que el territorio nacional se extiende en superficie hasta el límite exterior del mar territorial, proclamando sus facultades, tanto en el territorio nacional como en relación con los recursos naturales en las aguas, el lecho y el subsuelo de la Zona Económica Exclusiva, conforme al Derecho Internacional. Además, como Estado parte de la CNUDM, Cuba tiene establecidos por medio de varios

---

lesione gravemente la integridad física o mental de los miembros del grupo" (*Gaceta Oficial de la República de Cuba, Edición Extraordinaria*, nº 9, de 29 de diciembre de 1987).

4 *Vid.* Artículos 20.2. inciso e) y 26.2, inciso g) de la Resolución nº 206/2015 sobre el "Procedimiento para los Tratados bilaterales y multilaterales" (*Gaceta Oficial de la República de Cuba*, nº 40, Edición Ordinaria, de 29 de septiembre de 2015).

Decretos-Leyes los límites geográficos y las facultades ejercidas en sus zonas marítimas<sup>5</sup>.

Pero, más allá de este tipo de relaciones, desde una perspectiva estructural que contemple la globalidad del orden jurídico, las relaciones entre ambos ordenamientos – internacional e interno – se concretan en la actitud que el Derecho interno adopta respecto del Derecho Internacional.

A este respecto, conviene recordar que la comunidad internacional constituye un grupo social radicalmente descentralizado, compuesto por Estados soberanos, independientes e iguales que coexisten dentro de una estructura de signo horizontal. No existe un poder político superior al de los propios Estados o una instancia internacional con potestad para crear Derecho. Son los propios Estados los creadores de las normas internacionales al tiempo que son los destinatarios de esas normas. Consecuentemente, la obligatoriedad de las normas internacionales depende del consentimiento de los Estados como lógico corolario de un sistema estructurado sobre la base de la soberanía estatal. Por tanto, para que surja una norma internacional – ya sea convencional, consuetudinaria o acto vinculante de una Organización Internacional – y se establezcan derechos y obligaciones internacionales para los Estados es necesario el inicial consentimiento de cada Estado y el consenso común con otros Estados.

Si el Estado proyecta su voluntad en la esfera internacional para la formación de normas internacionales deberá, por razones de coherencia jurídica, habilitar los mecanismos técnicos necesarios para integrar esa normativa internacional, en cuya formación ha participado, en su sistema jurídico interno.

Llegados a este punto, se nos presentan dos problemas jurídicos distintos: de una parte, es preciso determinar a través de que procedimientos las normas internacionales se incorporan en los ordenamientos jurídicos internos y, en segundo lugar, que posición ocupan esas normas, una vez incorporadas, en el esquema de fuentes del sistema estatal o, si se prefiere cuál es la fuerza de la norma internacional en el sistema jurídico interno en caso de contradicción normativa. En las líneas que siguen nos ocuparemos del primero de estos problemas.

---

5 Algunas de estas normas fueron incorporadas al Derecho cubano cuando tenían carácter consuetudinario, es decir antes de que fueran codificadas por la Convención sobre Derecho del Mar. Decreto-Ley nº1 “Del Mar Territorial”, *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, nº 6, Edición Ordinaria, de 26 de febrero de 1977; Decreto-Ley nº. 2 “De la Zona Económica Exclusiva”, *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, nº 6, Edición Ordinaria, de 26 de febrero de 1977; Decreto-Ley nº 158 “De la Zona Contigua”, *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, nº 14, Edición Ordinaria, de 11 de mayo de 1995; Decreto-Ley nº 212 “Gestión de la Zona Costera”, *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, nº 68, Edición Ordinaria, de 14 de agosto de 2000; Decreto-Ley nº. 266 “Del Límite Exterior de la Zona Económica Exclusiva de la República de Cuba en el Golfo de México”, *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, nº 17, Edición Extraordinaria, de 18 de mayo de 2009.

### 3 La dimensión teórica del problema

Los estudios de Derecho Internacional en torno a las relaciones entre el Derecho Internacional y el Derecho interno han girado tradicionalmente en torno a dos concepciones radicalmente contrapuestas respecto de las cuales debemos considerar los aspectos esenciales: la concepción dualista y la concepción monista.

La concepción dualista se plantea desde los presupuestos teóricos del positivismo jurídico, a finales del siglo XIX y principios de siglo XX, a partir de los trabajos de Trieppe (1899 & 1931) y de Anzilotti (1956: 281). Esta concepción parte del presupuesto de la separación tajante entre el Derecho Internacional y el Derecho interno, considerando que se trata dos órdenes jurídicos distintos, separados y autónomos. Según esta corriente, tal separación se justifica por tres razones fundamentales, a saber, porque las materias sobre las que versan, el proceso de formación de sus normas y el fundamento de creación de las mismas, son distintas<sup>6</sup>.

Partiendo de este presupuesto y como consecuencia del mismo, para que una norma internacional pueda aplicarse en el ámbito interno es necesario transformarla en norma interna, adquiriendo desde ese momento el rango de la norma nacional de transformación. De ello se deduce que la fuerza obligatoria del tratado no se encuentra en el acto internacional, sino en la ley que lo incorpora o transforma, de modo que cualquier antinomia entre la norma internacional ya transformada en norma interna y la norma interna deberá resolverse aplicando las reglas tradicionales propias del Derecho, a saber, que la norma posterior contraria deroga la anterior.

La concepción monista parte del presupuesto contrario. Kelsen (1926: 227) desde una posición normativista basada en su teoría pura del Derecho y Scelle, desde una perspectiva sociológica, coinciden en negar que el Derecho internacional y el Derecho interno sean diferentes. Para esta corriente, lo interno y lo internacional son sólo manifestaciones distintas de lo jurídico, si bien jerarquizan a un ordenamiento sobre otro ya que la vinculación entre ambos viene dada, en gran medida, por las relaciones de subordinación entre uno y otro. En términos de lógica jurídica, caben dos hipótesis igualmente admisibles: la superioridad del Derecho interno o la superioridad del Derecho Internacional.

---

6 El Derecho internacional tiene por objetivo regular las relaciones entre Estados soberanos, a través de normas creadas por ellos y de las que son, al mismo tiempo, sus destinatarios, cuyo fundamento se encuentra en la voluntad de los Estados. Por su parte, el Derecho interno, regula relaciones internas cuyos destinatarios son los particulares, surge de la voluntad de un solo Estado y sus normas proceden de una fuente "autoritaria" en la medida en que son normas impuestas.

Kelsen afirmaba la unidad del Derecho desde la concepción de la “norma fundamental” del sistema, de la cual deriva la validez de todas las normas pertenecientes al mismo, situando al Derecho internacional en la cúspide de la pirámide. Por tanto, ante un eventual conflicto, la norma interna en oposición con la norma internacional debía considerarse nula *ab initio*, pues su validez se halla condicionada por la norma superior. Por su parte Scelle llegaba a la misma conclusión a través de la idea de “delegación” del Derecho internacional al Derecho interno.

Desde estas formulaciones iniciales, la evolución doctrinal de esta cuestión se ha orientado hacia posiciones más moderadas, que abogan por la coordinación de sistemas y no por su separación radical. Tengamos en cuenta que estas teorías surgen a principios del siglo XX, en un contexto muy particular, marcadamente estatista, en el que además existía una pugna entre los que abogaban por la soberanía estatal y los que otorgaban un lugar privilegiado a los individuos y, con él, al Derecho Internacional. Por ello en el contexto actual, donde además del Estado existen otros actores involucrados en la creación y aplicación del Derecho Internacional, que han generado una multiplicación de las fuentes normativas, además de una ampliación de sus objetivos y de las herramientas y métodos para su consecución, la doctrina ha intentado reacomodar las viejas premisas a los nuevos desafíos e incluso hay quien apuesta por una renovación más radical (Nijman & Nollkaemper, 2007; Novakovic, 2013; Acosta Alvarado, 2016; Acosta López, 2017; Rivas Ramírez, 2019).

Dentro del primer grupo, cabe destacar a Arangio Ruíz, uno de los máximos exponentes del dualismo moderado, que insiste en la utilidad del dualismo (a pesar de sus defectos, que considera superables) para explicar las relaciones entre el Derecho Internacional y el Derecho interno y acomodar dentro de ella varias de las recientes mutaciones del escenario internacional. En este sentido, apunta que la necesidad de fijarnos en las normas nacionales para descifrar las relaciones entre los dos ordenamientos es resultado de una premisa dualista y que, pese a lo que suele decirse, el dualismo nunca negó la interacción entre los dos ordenamientos; lo que niega es la posibilidad de que el Derecho Internacional pueda truncar la validez de las normas nacionales. Según Arangio Ruíz, el dualismo resulta útil para comprender tanto el actual escenario de interdependencia como la razón por la que nos seguimos remitiendo a las normas nacionales para determinar el alcance de la relación (Arangio Ruíz, 2007: 15).

Por su parte el monismo moderado o neomonismo, reconoce que, aunque el Derecho Internacional tiene sus propias estructuras y herramientas, para poder ser implementado en el orden estatal requiere del ordenamiento interno y de sus mecanismos, si bien estos deben respetar los rasgos propios de aquel orde-

namiento y, por tanto, la naturaleza internacional de la norma, y asegurar su coherencia (Cannizzaro, 2011: 35; Somek, 2010).

En realidad, ambos planteamientos están muy cercanos y, en cualquier caso, ambos coinciden en la importancia del derecho nacional para asegurar la eficacia de las normas internacionales en los ordenamientos internos. Es por ello que, desde la perspectiva jurídico-positiva, vamos a centrarnos en la respuesta que ofrece el ordenamiento jurídico cubano a la cuestión de la recepción de los tratados internacionales.

## 4 La recepción de los tratados internacionales en la constitución Cubana de 2019

Si la Constitución es la norma fundamental en torno a la cual se construye el ordenamiento jurídico interno del Estado, es lógico que también lo sea respecto de su actuación internacional. Debemos fijarnos, por tanto, en los mandatos constitucionales para conocer en qué forma los órganos estatales pueden actuar en el ámbito internacional, así como la asunción en el Derecho nacional de los compromisos asumidos.

Por ello, antes de abordar la recepción de los tratados internacionales en el ordenamiento jurídico cubano, conviene mencionar los medios a través de los cuales se forma la voluntad exterior del Estado cubano.

### A) La formación de la voluntad exterior del Estado cubano

De conformidad con la historia constitucional cubana, la Constitución de 2019, en su artículo 108, incisos n) y ñ), atribuye a la Asamblea Nacional del Poder Popular, como órgano supremo del poder del Estado, que representa a todo el pueblo y expresa su voluntad soberana, la potestad de aprobar los lineamientos generales de la política exterior e interior, así como aprobar los tratados de paz.

Por su parte, de acuerdo con el artículo 137, apartado d) corresponde al Consejo de Ministros, máximo órgano ejecutivo y administrativo, que constituye el Gobierno de la República (ver artículo 133 de la Constitución de 2019), aprobar y someter a la ratificación del Consejo de Estado los tratados internacionales. En consonancia con ello, el artículo 122, apartado ñ) establece que corresponde al Consejo de Estado, como órgano permanente de la Asamblea Nacional, ratificar y denunciar tratados internacionales.

Según el artículo 137, d) de la Constitución mencionado, la “ratificación” de un tratado por el Consejo de Estado cubano es un acto de Derecho interno que precede a la “ratificación” internacional del acuerdo, cuya finalidad es autorizar

al ejecutivo para que pueda hacer constar en el plano internacional el consentimiento del Estado en obligarse.

Como destaca D'Estefano Pisani, "la ratificación es un acto solemne y escrito que hay que distinguirlo como procedimiento interno (la ratificación nacional como aprobación de un tratado conforme al Derecho interno del Estado interesado) o como acto que opera en las relaciones internacionales (acto formal por el cual un Estado confirma tal decisión)" (D'Estefano Pisani, 1977: 27).

La ratificación interna del tratado es la forma en que se concreta, en el Derecho interno, la voluntad del Estado para obligarse por las disposiciones internacionales. La interconexión entre ambos actos – ratificación interna y ratificación internacional– resulta, por tanto, necesaria para la validez y consiguiente obligatoriedad de los acuerdos internacionales en el ordenamiento nacional cubano.

No obstante, la participación del Consejo de Estado, en orden a prestar su autorización para que el Estado cubano se obligue por un tratado, encuentra un límite inicial en los preceptos de la propia Constitución, en concreto en los artículos 12 y 16.

Conforme al artículo 12, se consideran ilegales y nulos los tratados, concesiones o pactos, acordados en condiciones de desigualdad o que desconozcan o disminuyan la soberanía e integridad territorial de la República de Cuba. En palabras de Richards Martínez, "el texto constitucional compele a la concertación de acuerdos internacionales que se ajusten a las exigencias de la soberanía nacional, y consecuentemente, a los fundamentos políticos, económicos y sociales del Estado cubano" como requerimiento previo para incorporar tales compromisos al orden interno (Richards Martínez, 2012: 141).

Por otro lado, el artículo 16, inciso a) estipula que "las relaciones económicas, diplomáticas y políticas con cualquier otro Estado no podrán ser jamás negociadas bajo agresión, amenaza o coerción". Tal disposición expresa, a nuestro juicio, no resulta necesaria puesto que el propio Convenio de Viena sobre Derecho de los Tratados de 1969, recoge esas circunstancias entre las causas de nulidad de un tratado internacional. En concreto, el artículo 52 del Convenio declara nulo "todo tratado cuya celebración se haya obtenido por la amenaza o el uso de la fuerza en violación de los principios de Derecho Internacional incorporados en la Carta de las Naciones Unidas". Una fórmula constitucional de este tipo no tiene sentido 'per se' salvo, como señala Azcuy, que venga avalada "por fundamentos históricos. En nuestro caso, como resulta evidente, expresa el rechazo del pueblo cubano a las consecuencias de las restricciones a su soberanía y a la imposición de pactos arbitrarios por parte del imperialismo norteamericano" (Azcuy, 2000: 67).

Superados esos límites, del precepto constitucional mencionado se desprende que *todos* los tratados que pretenda suscribir el Estado cubano deben pasar

por el trámite previo de la ratificación nacional por el Consejo de Estado. Sin embargo, el Decreto-Ley n° 191/1999, De los Tratados Internacionales<sup>7</sup>, contradice dicho mandato puesto que sólo exige la intervención del Consejo de Estado respecto de determinados grupos de tratados:

Artículo 14.- Están sujetos al trámite constitucional de aprobación por el Consejo de Ministros y ratificación por el Consejo de Estado, los siguientes tratados internacionales:

1. TRATADOS BILATERALES:

- a) sobre amistad, inversiones, cooperación o colaboración y ayuda recíprocas entre estados,
- b) sobre la delimitación y demarcación de las fronteras marítimas de la República de Cuba con otros Estados y los de libertades de la navegación aérea,
- c) los de prospección y perforación geológica,
- d) los de exención de visados,
- e) cualquier otro firmado en nombre de la República de Cuba o de su Gobierno.

Se exceptúan de lo anteriormente preceptuado, los acuerdos de renegociación de la deuda externa que se firmen en nombre de la República de Cuba, los que sólo requerirán cumplir el trámite administrativo de aprobación regulado en el artículo 22.

2. TRATADOS MULTILATERALES:

- a) los tratados firmados en nombre de la República de Cuba o de su Gobierno,
- b) los tratados que no han sido firmados, pero en los cuales se participará en nombre de la República de Cuba o de su Gobierno,
- c) los anexos y enmiendas a los tratados anteriormente mencionados,

Artículo 15.- El Consejo de Ministros aprobará y no estarán sujetos a ratificación del Consejo de Estado:

1. TRATADOS BILATERALES:

- a) tratados que contemplen implicaciones financieras que no hayan sido consideradas en el presupuesto del Estado, a saber:
  - los tratados negociados y firmados por los Organismos de la Administración Central del Estado, en la esfera de su competencia,
  - los tratados negociados y firmados por el Banco Central de Cuba, en la esfera de su competencia.
- Los protocolos de ejecución, complementarios o derivados de tratados en vigor.

---

<sup>7</sup> *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, n° 12, Edición Ordinaria, de 12 de marzo de 1999.



## 2. TRATADOS MULTILATERALES:

- a) Las recomendaciones de organismo internacionales que requieren aprobación gubernamental,
- b) Los anexos y las enmiendas a tratados internacionales no comprendidos en el artículo 14, inciso 2
- c) que contengan implicaciones financieras que no hayan sido consideradas en el presupuesto del Estado.

A este respecto, Richards Martínez considera que teniendo en cuenta que la letra constitucional no distingue entre los acuerdos merecedores de aprobación o ratificación y los que no, todos los tratados aprobados por el Consejo de Ministros deberían ser aprobados por el Consejo de Estado, lo que permitiría instrumentar un control del órgano de representación permanente respecto del ejecutivo (Richards Martínez, 2012: 141).

Desde nuestro punto de vista, quizás se trate de una posición maximalista. La práctica demuestra que la mayoría de las Constituciones, dado el enorme desarrollo del Derecho Internacional convencional, utilizan un criterio material, según el cual sólo ciertos tratados exigen la previa ratificación parlamentaria. En este sentido, no es de extrañar que la intervención del Consejo de Estado, como órgano permanente de la Asamblea Nacional del Poder Popular, no se requiera respecto de todos los tratados aprobados por el Consejo de Ministros. Ahora bien, lo que sí consideramos que sería deseable es que tal discriminación entre tratados se realizara en el propio texto constitucional ya que esa divergencia incide negativamente en la coherencia interna del ordenamiento cubano. En este sentido, creemos que se ha desperdiciado la oportunidad que ofrecía la reforma constitucional, que ha culminado con la Constitución de 2019, para hacer corresponder las disposiciones constitucionales con las de la normativa de desarrollo.

Una vez cumplidos los procedimientos establecidos por el Derecho interno cubano, Cuba ya puede dejar constancia en el ámbito internacional de su voluntad de obligarse por el tratado. Y a partir de ese momento, tal y como prescribe la Convención de Viena de 1969, el tratado entrará en vigor “de la manera y en la fecha que en él se disponga o que acuerden los Estados negociadores” (ver, CVDT: art. 24), con lo cual, el tratado empieza a obligar a las partes y a producir efectos jurídicos entre ellas, debiendo ser cumplido de buena fe, en consonancia con la voluntad expresada.

De ahí la importancia de los mecanismos de recepción de los tratados que el ordenamiento interno del Estado debe prever, en orden a integrar la normativa internacional en el Derecho nacional y así asegurar la coherencia entre la acción exterior e interior del Estado. La recepción de los tratados precisa de un mandato constitucional que prevea el procedimiento a seguir para su ejecución y aplicación.

## B) El procedimiento de recepción de los tratados internacionales en el ordenamiento jurídico cubano.

La recepción, definida en el entorno jurídico cubano como “el acto jurídico complejo y soberano de derecho interno, mediante el cual se incorporan las normas internacionales al ordenamiento jurídico interno del Estado que ha manifestado su consentimiento en obligarse por ellas” (Moré Caballero *et al.*, 2003: 37), resulta especialmente idónea para conocer que teoría o posición predomina en la práctica del Estado.

Cuando el derecho interno prescribe la necesidad de llevar a cabo algún tipo de procedimiento interno para que la norma internacional surta efectos en el ámbito interno, como puede ser la publicación oficial del tratado o su conversión en una disposición de derecho interno, nos encontramos ante un sistema de recepción especial que responde al dualismo, moderado en el primer caso, puro en el segundo. Si por el contrario no se exige ningún procedimiento, de manera que la norma internacional, desde su entrada en vigor, surte efectos directos en el ámbito interno, estamos en presencia de la denominada recepción automática, acorde con los postulados monistas.

Generalmente, el procedimiento a seguir se encuentra en la Constitución del Estado. Pues bien, la Constitución cubana de 2019 no establece de manera expresa un mecanismo único y de carácter general para incorporar los tratados internacionales al ordenamiento jurídico cubano, ya sea a partir de un sistema de recepción automático o de un sistema de recepción especial, lo que no permite determinar con claridad su ascendencia monista o dualista. En efecto, artículo 8 de la Constitución se limita a establecer que “lo prescrito en los tratados internacionales en vigor para la República de Cuba forma parte o se integra, según corresponda, al ordenamiento jurídico nacional”.

Si atendemos a la primera frase del artículo, “lo prescrito en los tratados internacionales en vigor para la República de Cuba *forma parte...*del ordenamiento jurídico cubano”, parece que la Constitución se decanta por un sistema de recepción automático de ciertos tratados internacionales; mientras que si atendemos al segundo verbo empleado, “lo prescrito en los tratados internacionales en vigor para la República de Cuba ... *se integra* al ordenamiento jurídico cubano”, parece decantarse por un sistema de recepción especial, es decir por la necesaria adopción de un acto jurídico de derecho interno que incorpore o “integre” el tratado en el ordenamiento jurídico cubano.

El artículo 8 no nos ofrece mayor precisión, es decir, no establece de ninguna manera qué instrumentos internacionales se incorporan de forma automática y cuáles requieren de un acto de recepción formal. Su falta de claridad, en este aspecto es absoluta.

Para tratar de arrojar algo de luz, nos puede resultar de utilidad la distinción entre tratados *self executing* y tratados *non self executing*. Para que las cláusulas de un tratado puedan ser aplicadas por las autoridades internas de un Estado, es necesario que dichas cláusulas sean *self executing*, es decir que generan directamente derechos y obligaciones, concretos para los particulares, sin necesidad de ninguna medida legislativa o reglamentaria de desarrollo. Se trata de cláusulas que contienen mandatos directos, susceptibles de ser ejecutados de inmediato por las autoridades estatales. Por el contrario, si las cláusulas carecen de esa precisión normativa, si no son suficientemente completas y detalladas por contener obligaciones de alcance general, estaremos ante una cláusula *non self executing* que necesitará de la adopción de actos normativos internos. Naturalmente, dentro de un mismo tratado puede haber disposiciones *self executing* y disposiciones *non self executing*. Las primeras podrán aplicarse directamente, las segundas sólo podrán serlo cuando hayan sido objeto de desarrollo.

Las cláusulas *self executing*, se encuentran, entre otros, en los tratados de derechos humanos, que son especialmente convenientes para su recepción automática, según muestra la tendencia en las Constituciones Iberoamericanas (Manili, 2002; Ortíz Ahlf, 2002). En este sentido, señalar que la inclusión en la Convención Americana de Derechos Humanos de una disposición, el artículo 2, que obliga a adoptar las medidas legislativas o de otro carácter necesarias para hacer efectivos los derechos y libertades protegidos en la Convención, no afecta a la exigibilidad inmediata de las obligaciones establecidas en el Convenio (Medina Quiroga, 2003: 21-25)<sup>8</sup>.

---

8 Frente a la tesis según la cual el art. 2 de la Convención Americana de Derechos Humanos indicaría que las disposiciones sustantivas de la misma no serían de aplicación directa y por tanto los artículos 1 a 32 no serían ejecutables por sí mismos (*are non self executing*), tras las primeras interpretaciones que derivaron de dicho precepto; así como de la rica jurisprudencia que a lo largo de más de treinta años ha desarrollado la Corte Interamericana de Derechos Humanos (que tiene una eficacia directa en los sistema de fuentes del derecho nacional de los Estados Partes de la Convención que han aceptado la jurisdicción contenciosa de la Corte IDH) ha sido interpretado en el sentido de que el artículo 2º no afecta a la exigibilidad inmediata de las obligaciones establecidas en el artículo 1º del Convenio, que es una disposición de carácter general cuyo contenido se extiende a todas las disposiciones del mismo. Cecilia Medina Quiroga, ex presidenta de la Corte IDH, señala que, cuando un Estado es parte de un tratado, tiene la obligación de adaptar su legislación interna a las disposiciones de dicho instrumento internacional y de cumplir sus disposiciones en toda su integridad; por lo que estima que en realidad el artículo 2º no era realmente necesario, debiendo ser considerado sólo como una disposición en aplicación de la máxima *abundans cautela non nocet* (lo que abunda no daña). En este sentido, Gros Espiell señaló, dentro del marco de la Opinión Consultiva 7/86, que “la obligación que resulta del artículo 2º, complementa, pero de ninguna manera sustituye o suple, a la obligación general

En el ámbito de los tratados sobre derechos humanos, hay que destacar que la desaparición en el texto constitucional cubano de 2019 de una fórmula similar a la que se recoge el artículo 10.2 de la Constitución española de 1978<sup>9</sup> y, que aparecía como artículo 39 en el Anteproyecto de Constitución (Juriscuba), no nos permite afirmar que este tipo de tratados puedan aplicarse automáticamente en Cuba, sin necesidad de un procedimiento especial de recepción. En efecto, el artículo 39 del Anteproyecto de Constitución establecía que “los derechos reconocidos en la Constitución se interpretaran de conformidad con los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Cuba”,

Dicha formulación, desaparecida del texto definitivo y aprobado, hubiera tenido la virtualidad no sólo de integrar o incorporar al derecho interno cubano los acuerdos internacionales ratificados por Cuba que tengan por objeto los derechos de la persona sino que, además, hubiera alcanzado también a la interpretación que de tales derechos hayan realizado o pudiesen realizar en el futuro los órganos de garantía en ellos establecidos, constituyéndose así en un estándar mínimo de protección susceptible de ser incrementado por las normas internas cubanas o la jurisprudencia internacional (Mangas Martín, 1980: 150).

No obstante, hay que resaltar que ni la Constitución de 2019, ni la legislación cubana contienen ninguna prohibición general que impida la aplicabilidad directa por parte de los órganos internos cubanos, de las normas internacionales *self-executing* a las que Cuba se haya obligado. En este sentido, baste mencionar el Código Civil cubano, que en su artículo 20, establece que “Si un acuerdo o un tratado internacional del que Cuba sea parte establece reglas diferentes a las expresadas en los artículos anteriores o no contenida en ellos, se aplican las reglas de dicho acuerdo o tratado”<sup>10</sup>.

---

y no condicionada que resulta del artículo 1” ya que “cuando se propuso su inclusión, se aclaró que su único sentido era clarificar y precisar, haciendo más determinante, inmediata y directa la exigencia del cumplimiento de tal obligación, pero sin que ello signifique alterar o desconocer el deber esencial *que resulta del artículo*” [Corte IDH. *Exigibilidad del Derecho de Rectificación o Respuesta* (arts. 14.1, 1.1 y 2 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión separada del Juez Héctor Gross Espiell. Opinión Consultiva OC-7/86 del 29 de agosto de 1986. Serie A No. 7, párr. 6]. El debate en torno a esta disposición ha sido explicado in extenso por Medina Quiroga en *The Battle of Human Rights. Gross, Systematic Violations and the Inter-American System*, Martinus Nijhoff, Dordrecht/Boston/London, 1988, Capítulo V, p. 93 y ss.

9 El art. 10.2 de la Constitución española recoge la siguiente fórmula “Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España”.

10 Ley nº 59, Código Civil, *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, Extraordinaria, nº 9, de 16 de julio de 1987.

En el mismo sentido, el Código Penal<sup>11</sup>, que en su artículo 4, apartados 1 y 5, así como en su artículo 5, relativos a la eficacia de la ley penal cubana en el espacio, contienen excepciones en favor de la aplicación de los tratados internacionales suscritos por el Estado cubano<sup>12</sup>.

Dichas disposiciones, sin duda, establecen la primacía de los tratados sobre la ley y confirman la aplicabilidad de los tratados internacionales en Cuba. Ahora bien, lo que no nos dicen es si esa aplicación es directa o no; es decir si el tratado ha tenido que ser previamente incorporado al ordenamiento jurídico interno cubano mediante un acto de derecho interno o no. Del tenor literal de dichas disposiciones, - tratados de los que Cuba sea parte, o tratados suscritos por el Estado cubano, sin más condicionantes- podríamos deducir que dichos tratados se aplican inmediatamente en el Estado desde su entrada en vigor internacional. Ahora bien, en la práctica cubana, las autoridades competentes no reconocen la necesidad de acudir a lo prescrito en los tratados internacionales en caso de oposición con las normas internas expuestas. Según Moré Caballero, “en la práctica administrativa frecuentemente no se reconoce la necesidad de acudir a la normativa internacional. Por tanto, no se aplica, con lo que se manifiesta una inconsciente actitud dualista (en algunos casos radical e injustificada, pues lo que prima es el desconocimiento) (...) y que similares circunstancias rodean la práctica judicial cubana” (Moré Caballero, 2007: 390).

Todo ello nos devuelve al problema inicial de la recepción de los tratados en el ordenamiento jurídico cubano. Visto que la Constitución de 2019 es omisa, vamos a intentar buscar algún asidero jurídico en la normativa ordinaria que colinda entre los tratados internacionales y el derecho nacional cubano e indagar la posible existencia de un mecanismo de recepción, ya sea a través de la adopción de una ley interna de transformación o mediante la publicación del tratado.

En este sentido puede resultarnos de utilidad el Decreto Ley nº 191/1999 De los Tratados Internacionales, ya mencionado, en concreto sus artículos 26 y 27, que en alguna medida se refieren a la publicación.

---

11 Ley nº 62, Código Penal, *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, Extraordinaria, nº 9, de 29 de diciembre de 1987.

12 Código Penal cubano. Artículo 4. 1. La ley penal cubana es aplicable a todos los delitos cometidos en el territorio nacional o a bordo de naves o aeronaves cubanas, en cualquier lugar en que se encuentren, salvo las excepciones establecidas por los tratados suscritos por la República. (...) 5. Las cuestiones que se susciten con motivo de delitos cometidos en territorio cubano por diplomáticos o ciudadanos extranjeros excluidos de la jurisdicción de los tribunales de la República por tratados internacionales, se resuelven por la vía diplomática. Artículo 5. 2. La ley penal cubana es aplicable a los cubanos que cometan un delito en el extranjero y sean entregados a Cuba, para ser juzgados por sus tribunales, en cumplimiento de tratados suscritos por la República.

El artículo 26 establece que:

“La información sobre la ratificación de los tratados internacionales bilaterales por parte de la República de Cuba, así como su participación en tratados internacionales multilaterales y su entrada en vigor, debe ser publicada en la Gaceta Oficial de la República.”

Por su parte el artículo 27 estipula que

“El Presidente del Consejo de Estado y del Gobierno puede ordenar que se publique íntegramente el texto del tratado o solamente la información sobre la ratificación, aceptación o aprobación”.

No obstante, de la lectura de ambos preceptos no creemos que pueda deducirse la intención del legislador de proveer un sistema de recepción de los tratados. Por un lado, porque publicar en la Gaceta Oficial de la República la información de que Cuba ha ratificado un tratado, no puede entenderse como un mecanismo suficiente para entender que dicho tratado ha sido incorporado al derecho interno y desplegará efectos jurídicos en el mismo. Para ello, sería necesaria la publicación íntegra del texto del tratado, es decir del texto propiamente dicho, así como de cualquier documento anejo o acuerdo complementario en los que los Estados desarrollen o expliquen las normas convencionales y, en su caso, las reservas o declaraciones que formule Cuba en el momento de manifestar su consentimiento en obligarse por el tratado, las aceptaciones y objeciones a dichas reservas.

Además, la publicación del tratado es potestativa, “El Presidente del Consejo de Estado y del Gobierno *puede* ordenar la publicación íntegra del texto del tratado”. No existe obligatoriedad, ya que aquel puede decidir que sólo se publique la información de que Cuba ha ratificado el tratado.

Por su parte, el párrafo 1º del artículo 52 de la Resolución nº 206/2015 Procedimiento de los Tratados Bilaterales y Multilaterales dispone que, determinada la fecha de entrada en vigor de un tratado, la Dirección de Derecho Internacional está obligada a comunicarlo de forma inmediata a la autoridad nacional encargada de su ejecución y envía a la Secretaría del Consejo de Estado la proclama para su publicación en la Gaceta Oficial de la República de Cuba.

De nuevo, no se trata de la publicación del texto íntegro del tratado, sino de la *proclama*. La publicación de la proclama, que es obligatoria, se realiza con el objetivo de dar a conocer que el Estado cubano se ha obligado internacionalmente por un tratado. A través de la publicación de la proclama se pone en conocimiento, se informa a la sociedad en general que el Estado ha aprobado o ratificado un determinado acuerdo internacional, pero tampoco es suficiente para introducir el convenio en el derecho interno.

Nos encontramos así con que ni de la Constitución cubana de 2019, ni de la normativa de desarrollo, puede deducirse la intención del legislador de considerar la publicación como un mecanismo de recepción formal de los tratados internacionales suscritos por Cuba a través del cual, dichos tratados pasarían a formar parte del derecho cubano y desplegarían efectos jurídicos en el ámbito interno. En ningún caso dichas disposiciones determinan el alcance de los acuerdos internacionales en el derecho interno cubano, ni declaran que puedan ser objeto de aplicación por las autoridades nacionales. La publicación aparece así, como un mero mecanismo de divulgación, que simplemente anuncia o informa de la ratificación de un tratado por el Estado, pero sin ninguna consecuencia jurídica.

Así las cosas, resulta imprescindible remitirse a la práctica cubana para determinar el procedimiento de recepción de los tratados que se sigue en Cuba. Según Moré Caballero, el procedimiento regular que se sigue en la Isla obedece a un sistema dualista que consiste en incorporar los tratados al derecho interno cubano a través de la promulgación de disposiciones internas. Incluso los tratados de derechos humanos, que como ya hemos mencionado antes son especialmente idóneos para su recepción automática, cuentan siempre con una norma interna que reproduce el régimen de protección acordado (Moré Caballero, 2007: 382). Este autor pone de manifiesto que los 39 convenios sobre derechos humanos recopilados en una obra conjunta del Ministerio de Relaciones Exteriores de Cuba, el Instituto Iberoamericano de Derechos Humanos y la Unión Nacional de Juristas de Cuba, han sido integrados a través de disposiciones internas que son las que permiten su posterior aplicación en el país<sup>13</sup>.

Siendo así, la práctica cubana demuestra que se inclina hacia un sistema de recepción especial de los tratados internacionales, claramente dualista, que transforma la norma internacional en norma interna, adquiriendo desde ese momento el rango normativo de la norma interna de transposición –ley, decreto-ley, decreto, resolución. El tratado pierde así su fuerza jurídica directa y se trastoca en una fuente indirecta (Matilla Correa, 2004: 145).

## Consideraciones finales

La Constitución cubana de 2019 no contiene un procedimiento único de recepción de los tratados internacionales en el ordenamiento jurídico cubano. Tampoco la normativa de desarrollo es clara a este respecto. En este sentido, creemos que se ha desperdiciado la oportunidad que ofrecía la reforma constitucional,

---

13 MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE CUBA, INSTITUTO IBEROAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS Y UNIÓN NACIONAL DE JURISTAS DE CUBA, *Instrumentos internacionales sobre derechos humanos ratificados por Cuba*, 1ª ed. 2001.

para haber dotado de coherencia interna al ordenamiento jurídico cubano en esta materia.

De la lectura de su artículo 8 de la Constitución podríamos concluir que recoge un doble sistema de recepción, automático, para cierto tipo de tratados, aunque no nos especifica cuáles son, y especial, para otro tipo de tratados, tampoco identificados. Al no establecerse de manera expresa un mecanismo único y de carácter general para incorporar los tratados internacionales al ordenamiento jurídico cubano, no es posible determinar con claridad su ascendencia monista o dualista.

En este sentido, consideramos que sería deseable que se determinara claramente, a través de qué procedimiento se produce la recepción de los tratados internacionales en el Derecho cubano, es decir, qué tipo de tratados se *integran* y qué tipo de tratados *forman parte* del Derecho cubano, si no en la Constitución pues ya se ha perdido la oportunidad, en la legislación ordinaria. Sin duda ello aportaría coherencia al Derecho cubano en esta materia y seguridad jurídica para las autoridades y actores involucrados en la aplicación de estas normas.

## Bibliografía

- ACOSTA ALVARADO, P. A. “Zombis vs. Frankensteins: sobre las relaciones entre el derecho internacional y el Derecho interno” *Estudios constitucionales*, vol. 14-I, 2016, p. 15–60.
- ACOSTA LÓPEZ, J. I. et al. *De anacronismos y vaticinios: diagnóstico sobre las relaciones entre el Derecho Internacional y el Derecho Interno en Latinoamérica*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá 2017.
- ANZILOTTI, D. *Il Diritto internazionale nei giudici interni*, Bolonia, 1905 (reimpreso en S.I.O.I. *Opere di Dionisio Anzilotti*, vol. I, Padova 1956, p. 281 y ss.).
- ARANGIO RUÍZ, G. “International Law and Interindividual Law”, en: NIJMAN, J. y NOLLKAEMPER, A. (Eds.), *New Perspectives on the Divide between National and International Law*, Oxford University Press, 2007, p. 15–51.
- AZCUY, H. “Análisis de la Constitución cubana”, *Revista Papeles de la FIM*, 2 (14), 2000, p. 11–143.
- CANNIZZARO, E. “The Ne-Monism of the European Legal Order. Introductory Remarks”, en: CANNIZZARO, E., PALCHETTI, P. and VESSELL, R.A. (Eds.), *International Law as Law of the European Union*, Martinus Nijhoff, The Hague, 2011, p. 35–58.
- CONSTITUCIÓN de la República de Cuba (2019), Disponible en: <http://www.cuba.cu/gobierno/cuba.htm>. Consultado el 18 de marzo de 2021.
- D’ESTEFANO PISANI, M. *Derecho de los Tratados*, 2ª ed., La Habana 1977.
- JURISCUBA. Derechos, deberes y garantías. Disposiciones generales. Disponible en: <http://juriscuba.com/legislacion-2/leyes/proyecto-constitucion-cuba-indice/>



- derechos-deberes-y-garantias-disposiciones-generales/. Consultado el 22 de julio de 2020.
- KELSEN, H. “Les rapports de systèmes entre le droit interne et le droit international public”, *Recueil des Cours*, t. 14 (1926-IV), p. 227–331.
- MANGAS MARTÍN, A. “Cuestiones de derecho internacional público en la Constitución Española de 1978”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, n.º. 61 (1980), p. 143–184.
- MANILI, P.L. “La recepción del derecho internacional de los derechos humanos en el derecho constitucional de Iberoamérica”, en: MÉNDEZ SILVA, R. (Coord.), *Derecho internacional de los derechos humanos. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, UNAM, Ciudad de México 2002, p. 371–410.
- MATILLA CORREA, A. *Temas de derecho administrativo cubano*, La Habana 2004.
- MEDINA QUIROGA, C. *La Convención Americana: Teoría y Jurisprudencia. Vida, integridad personal, libertad personal, debido proceso y recurso judicial*, San José, Centro de Derechos Humanos-Facultad de Derecho Universidad de Chile, 2003, p. 21.
- *The Battle of Human Rights. Gross, Systematic Violations and the Inter-American System*, Martinus Nijhoff, Dordrecht/Boston/London, 1988, Capítulo V, p. 93 y ss.
- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE CUBA, INSTITUTO IBEROAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS Y UNIÓN NACIONAL DE JURISTAS DE CUBA, *Instrumentos internacionales sobre derechos humanos ratificados por Cuba*, 1ª ed., 2001.
- MORÉ CABALLERO, Y. et al, *La recepción de los tratados internacionales en el ordenamiento jurídico cubano*, Feijoo. Universidad Central de las Villas, 2003.
- “La interrelación entre el derecho internacional y derecho interno en Cuba a la luz de las doctrinas tradicionales”, *Revista Colombiana de Derecho Internacional*, Bogotá (Colombia), n. 9, mayo de 2007, p. 371–394.
- NIJMAN, J. y NOLLKAEMPER, A. (eds.), *New Perspectives on the Divide Between National and International Law*, Oxford University Press, 2007.
- NOVAKOVIC, M. (ed.), *Basics Concepts of Public International Law: Monism and Dualism*, Faculty of Law. University of Belgrade, 2013.
- ORTÍZ AHLF, L. “La integración de las normas internacionales en los ordenamientos estatales de los países de Iberoamérica”, en: MÉNDEZ SILVA, R. (Coord.), *Derecho internacional de los derechos humanos. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, UNAM, Ciudad de México 2002, p. 447–467.
- RICHARDS MARTÍNEZ, O. “Una mirada a los presupuestos teóricos para la recepción de tratados internacionales en el ordenamiento jurídico cubano”, *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, Medellín - Colombia, vol. 42, n.º 116 (2012), p. 371–394.
- RIVAS RAMIREZ, D. “El vicio surrealista del monismo y el dualismo ante la metamorfosis del Derecho Internacional Público”, en: PADRÓN PARDO, F. y CO-

RREA HENAO, M. (eds.), ¿El Estado constitucional en jaque? Tomo II: *El Estado constitucional y el Derecho Internacional*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá 2019, p. 45–71.

SOMEK, A. “Monism: A Tale of the Undead”, *University of Iowa, Legal Studies Research Paper* No. 10-22, May 2010. Disponible en: <https://ssrn.com/abstract=1606909> o: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1606909>. Consultado el 22 de julio de 2020.

TRIEPPEL, H. *Völkerrecht und Landesrecht*, Leipzig 1899.

-- “Les rapports entre le droit interne et le droit international”, *Recueil des Cours*, t. 38 (1931-IV), p. 233–306.

**Carmen Antón Guardiola.** Profesora de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales en la facultad de Derecho de la Universidad de Alicante. Secretaria académica de los “Encuentros sobre Cuba” de la Universidad de Alicante que se celebran anualmente desde 2010. Desde 1995 profesora de diversos cursos sobre Derecho Internacional Público y Derecho de la Unión Europea en las Universidades de Oriente, Pinar del Río y Bayamo (Cuba). ORCID: 0000-0003-0247-7657

*Yanina Welp*

# **Deliberación en el proceso de reforma constitucional: Cuba en un contexto comparativo**

## **1 Introducción<sup>1</sup>**

Según los datos oficiales, en el período de 12 semanas comprendido entre el 1 de agosto y el 15 de noviembre de 2018, más de siete millones de cubanos dentro y fuera de la isla se reunieron para debatir una propuesta constitucional, cuyo borrador había sido elaborado por la Asamblea Nacional del Poder Popular (ANPP, 2019; Agencia Cubana de Noticias, 2018). Si bien esta es la información oficial, medios de comunicación alternativos y la información obtenida a raíz de las consultas con representantes de la sociedad civil cubana confirman que el proceso registró, en efecto, una participación masiva, aunque destacan que no se caracterizó por la libre deliberación, sino que estuvo fuertemente controlado desde arriba (Domínguez *et al.*, 2020). El 22 de diciembre de 2018, cinco semanas después de finalizar el proceso participativo, la Asamblea Nacional aprobó el texto definitivo, que fue ratificado por referéndum el 24 de febrero de 2019. Con un 90 % de participación, el 87 % votó a favor de la nueva Constitución (Asamblea Nacional del Poder Popular, 2019).

Si tenemos en cuenta que el censo electoral cubano es de cerca de ocho millones de personas, se puede afirmar que la participación llegó a unos niveles que raramente se han visto en otros lares; de hecho, no hay constancia de ningún otro fenómeno similar en ninguna parte. Esto podría reforzar la tendencia habitual de categorizar a Cuba como un caso excepcional. Desde una perspectiva regional, los casos de participación ciudadana en los procesos constituyentes más estudiados y citados en las últimas décadas y que forman parte del nuevo “constitucionalismo latinoamericano” no contaron con unas cifras de participación tan elevadas. En Colombia (1991), Venezuela (1999), Ecuador (2007) y Bolivia (2006-2009), la cifra de participantes se quedó muy por debajo de la mitad de la población y ni

---

1 Agradezco a Bert Hoffmann y Laurence Whitehead por sus comentarios a versiones previas de este trabajo.

siquiera llegó a una cuarta parte<sup>2</sup>. A pesar de haber casos con una participación notable, como sucedió en Ecuador en 2008 (véase Ortiz Lemos, 2013), las cifras distan mucho del caso cubano. Para una parte del sector académico, esta sería la prueba de fuego de la validez del centralismo democrático, con el pueblo ejerciendo el poder constituyente. Para otros, el Gobierno nunca ha dejado de ejercer el control y este sería tan solo un ejemplo más de manipulación política.

El presente estudio aspira a analizar el proceso participativo constituyente de Cuba mediante su comparación con la experiencia en otros países de América Latina, desde 1976 hasta la actualidad. Para ello, se definen dos dimensiones de análisis. La primera es el mecanismo de participación: quién puede participar, con qué fin, por cuánto tiempo y con qué información. El segundo es el método de procesamiento del contenido generado en el marco de las deliberaciones: ¿Existe un método para clasificar o seleccionar las enmiendas y las sugerencias? En caso afirmativo, ¿se conoce de antemano? ¿Quién se encarga de su implementación? ¿Se publican y, por lo tanto, se pueden trazar e identificar los cambios? Parto de la premisa de que obviar uno de estos dos aspectos conduce a unas conclusiones erróneas o incompletas que subestimen la movilización o sobrestimen su incidencia en el redactado final. Por ejemplo, si el proceso participativo es abierto y plural pero, más adelante, los contenidos son seleccionados por una comisión sujeta al control del Gobierno, los resultados no reflejarán “la voluntad del pueblo”. Si el proceso de enmienda es transparente pero solo los miembros cercanos al régimen pueden participar, el resultado también será sesgado. ¿Cómo fue en Cuba? ¿Cómo se enmarca Cuba dentro de las experiencias regionales de elaboración participativa de la Constitución?

El artículo se estructura de la siguiente manera: la sección siguiente hace una revisión de los hallazgos de la investigación previa y pone de manifiesto la necesidad de ahondar en el análisis de los mecanismos de deliberación y los procesos de inclusión de contenidos generados a raíz de procesos participativos. Luego, se presentan la metodología. A continuación, se procede al análisis empírico. Por último, se presentan las conclusiones.

## 2 El rol del “pueblo” en el acuerdo constitucional

El imaginario del constitucionalismo moderno se basa, teóricamente, en el papel fundador del pueblo expresado en un acuerdo constitucional (Negretto, 2018). Este rol del “pueblo” no solo lo reivindican las democracias liberales, sino también la tradición soviética de “centralismo democrático”, que marcó el desarrollo

---

2 Véase Welp (2018), Jiménez Martín (2006), Ortiz Lemos (2013), García-Guadilla y Hurtado (2000), Maingon *et al.* (2010), Tanaka y Vera (2010).

teórico conceptual durante el s. XX. En las democracias liberales, la participación directa se percibía como una expresión del autoritarismo, mientras que la política indirecta (es decir, mediante la representación) se veía como más legítima (Zaremborg y Welp, 2020).

A mediados del s. XX, se planteaba una dicotomía entre la participación autoritaria y la representación democrática. En la década de 1970, dicha dicotomía empezó a romperse con el fomento de la participación ciudadana en Occidente tras la caída del muro de Berlín. Desde entonces, la difusión o el *zeitgeist* (el espíritu de la época) y distintos mecanismos de participación y control ciudadanos se han expandido por todo el mundo y se considera que complementan y enriquecen la relación entre la participación y la representación electoral como una forma de profundización democrática. Así, en las últimas décadas, los límites entre ambas tradiciones se han ido difuminando en términos de procesos participativos, y se han observado formatos de participación con similitudes procedimentales<sup>3</sup>.

La participación ciudadana en procesos constitucionales se fomentó, principalmente, en contextos de resolución de conflictos, descolonización e independencia en los que organizaciones internacionales, como Naciones Unidas (ONU), el Instituto de la Paz de Estados Unidos (USIP, por sus siglas en inglés) y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) se posicionaron a favor de la participación ciudadana (véanse Hart, 2003; Ghai, 2006; Gluck y Ballou, 2014). Más recientemente, la participación de la ciudadanía en procesos constitucionales también se ha apoyado en contextos democráticos en los que una crisis profunda habría conllevado una merma importante de la legitimidad, como sucedió en Islandia en 2011. Guinsburg *et al.* (2009) destacan que las constituciones ganan peso si se desarrollan en contextos extraordinarios de movilización popular que incluyen procesos extraparlamentarios de ratificación y comunicación. Otros estudios han llegado a conclusiones similares (Eisenstadt *et al.*, 2017; Contiades y Fotiadou, 2016). Sin embargo, los resultados de estos procesos a la hora de aumentar la legitimación y dar estabilidad a los nuevos regímenes no quedan totalmente claros. Así, por ejemplo, Partlett encontró pruebas de la existencia de sistemas constitucionales en países poscomunistas de Europa y Asia que se han consolidado y han perdurado sin el apoyo de movilizaciones populares previas, mientras que muchos de los aprobados en tales condiciones no necesariamente se tradujeron en mejores constituciones en cuanto a la limitación de la concentración del poder en manos del presidente (Partlett, 2012: 195-196). No obstante, este debate se extralimita del objetivo del presente artículo. Aquí, queremos centrarnos en qué criterios debe

---

3 Laurence Whitehead (2017) desarrolló una visión de conjunto más clara sobre „la “ficción” de la representación y la “facción” de la democracia directa“.

cumplir un ejercicio participativo para poder considerarlo justo, competitivo y democrático.

Saati (2015) analizó procesos constituyentes en casos donde había habido un conflicto y llegó a la conclusión de que no hay pruebas suficientes que apunten a los efectos positivos de la participación ciudadana. Según Saati, se han sobrevalorado algunas experiencias mínimas e insignificantes debido a la publicidad que les han dado organizaciones internacionales, aunque no cumplieran unos requisitos mínimos para garantizar la inclusividad de la ciudadanía.

En América Latina, el “nuevo constitucionalismo” ha enfatizado el carácter participativo de los procesos observados en la región andina, en especial, en el análisis de Venezuela (1999), Ecuador (2007–2008) y Bolivia (2006–2009) (Viciano Pastor y Martínez-Dalmau, 2011). Sin embargo, la participación se ha sobrestimado y no se ha prestado suficiente atención a las características intrínsecas de estos procesos y, en especial, a su (falta de) autonomía respecto de los gobiernos en el poder, la inclusividad y la transparencia del procesamiento del contenido. Otros estudios han analizado el alcance en el que el pluralismo condiciona los resultados de los procesos constituyentes (Bejarano y Segura, 2013; con especial énfasis en el caso colombiano). Se trata de uno de los elementos centrales de nuestra propuesta, que hace referencia a los sujetos que participan y a la supervisión y la coordinación del proceso.

En nuestra opinión, la mayoría de estudios se han centrado en el análisis de casos, pero no han prestado suficiente atención a las condiciones que debería cumplir todo proceso de modificación constitucional con participación deliberativa. Así, con el fin de contribuir no solo a comprenderlos, sino también de debatir sus estándares, en trabajos anteriores propusimos dos grupos de condiciones que son determinantes para el tipo de proceso generado (Welp y Soto, 2019). El primero es el *mecanismo de deliberación* (acceso a la información, tiempo concedido para acceder, actores incluidos y apertura de la agenda) y el método de procesamiento de los contenidos generados (si existe algo parecido a un método o no, si se ha comunicado previamente, si se puede trazar y si permite que los contenidos se vinculen al debate final de la Constitución y, en caso afirmativo, cómo). Estos son los aspectos clave que explican si estamos ante una deliberación informada, abierta y plural o no; sin embargo, no son suficientes.

La segunda dimensión hace referencia al *método de procesamiento de los contenidos*: si existe o no, si se ha definido previamente, si permite trazar los resultados o no, y si está controlado por el Gobierno o no. Aunque la participación sea plural, puede que no esté vinculada al proceso constituyente, salvo si un mecanismo específico así lo determina. La condición de la trazabilidad no presupone la aprobación automática de las propuestas ciudadanas, pero implica su tratamiento (criterios esenciales para que un proceso no sea meramente

simbólico). Otro factor determinante es la información pública que se da antes, durante y después del proceso. En la segunda dimensión del análisis se tendrá especialmente en cuenta el control que el Gobierno ejerce sobre el ejercicio sobre la instancia participativa, rigiéndose por la idea de que un proceso participativo amplio e inclusivo también podría ser objeto de control si, en la última fase, los contenidos son filtrados por el Gobierno sin un proceso transparente y legítimo.

### 3 Metodología y selección de casos

Aquí, nos centramos en la deliberación colectiva y el contenido generado para una nueva Constitución. Por consiguiente, no abordo otros tipos de consulta (presupuestos participativos u otro tipo de asambleas ciudadanas) ni tampoco referéndums (que no aspiren a generar contenido ni a la deliberación). El tipo de participación que me interesa puede darse antes (consultas previas para elaborar el borrador), durante (debate del borrador) o en ambos momentos. La participación pública colectiva es una condición necesaria para la inclusión en mi muestra. He seleccionado aquellas experiencias donde la participación fue regulada o fomentada por parte del Gobierno o las instituciones públicas y he excluido aquellas que se produjeron en paralelo como actos de la sociedad civil. El período de estudio se centra en lo que Elster (1995) identificó como la sexta ola de procesos constitucionales, que empezó en 1970 (1970–2019). Se han seleccionado un total de once casos acaecidos en 10 países, tal y como se recoge en la Tabla 1.

**Tabla 1: Once casos de deliberación ciudadana de procesos constituyentes**

Caso	Año	Contexto	¿Constitución nueva?	Referéndum final
Cuba	1976	Institucionalización de la Revolución	Sí	Sí
Nicaragua	1986	Institucionalización de la Revolución	Sí	No
Guatemala	1994–1996	Pacificación	No	Sí
Brasil	1988	Transición democrática	Sí	No
Colombia	1991	Pacificación	Sí	Sí
Venezuela	1999	Transformación del sistema político	Sí	Sí
Ecuador	2007	Transformación del sistema político	Sí	Sí
República Dominicana	2007	Reforma institucional	Sí	No
Bolivia	2006–2009	Transformación del sistema político	Sí	Sí
Chile	2015	Reforma institucional	No ha empezado (¿todavía?)*	--
Cuba	2018	Reforma institucional	Sí	Sí

Fuente: Elaboración propia de la autora

\*Tras el plebiscito del 25 de octubre de 2020, en el que se aprobó la sustitución de la Constitución de 1980, el proceso electoral para elegir a los miembros constituyentes está previsto para abril de 2021.

En el presente artículo, me interesa el diseño institucional del mecanismo de deliberación y el método de procesamiento del contenido generado, más que la Constitución final<sup>4</sup>. Además del diseño, se analizarán las prácticas (cómo se produjeron y si se publicaron los resultados), en base a fuentes primarias y secundarias para cada uno de los casos. Las dimensiones y los indicadores se definen según prosigue<sup>5</sup>:

4 Por consiguiente, no voy a entrar a debatir qué cambios son enmiendas y cuáles conducen hacia una nueva Constitución. Sin embargo, es importante mencionar que la doctrina no es uniforme a la hora de definir los límites entre un tipo de cambios y otros. Con carácter alternativo, una nueva Constitución puede ser el resultado de: (a) en un sentido estrictamente procedimental, la revisión total de la Constitución conforme al procedimiento previsto por esta; o (b) el incumplimiento de las normas constitucionales, hecho que abre una serie de debates específicos.

5 Estas dimensiones se basan en Welp y Soto (2019).



Características del mecanismo de deliberación:

- Oferta de información y fase de formación cívica: En este indicador, se tuvo en cuenta si el proceso estuvo acompañado de una fase de educación o de divulgación de la información (la categorización aplicada es *planificado* o *improvisado*). En caso de respuesta afirmativa, se valoró si dicha fase había sido adecuada (*suficiente* o *insuficiente*) o si se había basado únicamente en la visión del Gobierno (*sesgada*).
- Tiempo: La cuestión principal en este ítem fue determinar si se había dejado tiempo suficiente para realizar un debate real. Las categorías son improvisado (no fijo) o, en caso de ser planificado, si fue suficiente o insuficiente. Soy consciente de que este es un criterio controvertido. La evaluación se basa en informes elaborados por organizaciones de la sociedad civil y por representantes del mundo académico.
- Actores convocados: Se observó si, conforme a la convocatoria, el proceso estaba dirigido a un número reducido de actores (*restringido*) o si era abierto (*inclusivo*). A continuación, se observó cómo funcionó según los informes generados.
- Discusión plural: Se deja constancia de si la agenda era *cerrada* y predefinida, o si era *abierta*.

Características del procedimiento para procesar el contenido generado:

- Método: Si se aplicó un método (*sí/no*), entendido como los criterios para preparar la sistematización de los documentos.
- Observación acerca de si el método se comunicó previamente (*sí/no*).
- Trazabilidad: En los casos en que se publicaron los contenidos (incluso cuando no existiera ningún método explícito de agregación de preferencias), se analiza si es posible trazar su incorporación o, por lo menos, el debate a su alrededor durante la asamblea. Esto no es posible si la ciudadanía no tiene acceso a la documentación (*sí/no*).
- Incidencia: La trazabilidad es una condición necesaria para identificar si el contenido generado ha tenido incidencia o no. Si se carece de unos resultados claros (por ejemplo, un informe escrito), no se puede estudiar si el debate constitucional incorporó cuestiones procedentes de la deliberación ciudadana. Existen distintos métodos que permiten garantizar que los contenidos de un proceso participativo sean debatidos necesariamente por el órgano constituyente (por ejemplo, propuestas ciudadanas con el apoyo de un número determinado de firmas, o el debate obligatorio de las propuestas) o, si por el contrario, dicho debate es opcional y discrecional. Le asigno la categoría del *sí* cuando el mecanismo obliga a debatir los contenidos generados en el seno

del Congreso o de la Asamblea Constituyente. La incidencia es *obligatoria* si conduce a un debate y *opcional* si el debate específico tiene lugar a discreción de los constituyentes.

- Vínculo con el proceso constituyente: Aquí se observó la existencia de control por parte del Gobierno. En última instancia, son solo unos pocos actores de dudosa legitimidad quienes deciden qué se incluye y qué no (ejemplo de ello sería el proceso más reciente en Cuba de 2018). Las categorías son *independiente* (sin control por parte del Gobierno) o *sesgado* (bajo el control del Gobierno).

#### 4. Análisis: ¿Una participación ciudadana significativa o cortinas de humo?

En esta sección, presentamos brevemente los 11 casos seleccionados para, a continuación, clasificar los procesos de deliberación a fin de compararlos y extraer conclusiones. Como objetivo adicional, quiero analizar el alcance en el cual los procesos celebrados en contextos democráticos son claramente democráticos – tal y como cabría esperar – al contraponerlos a aquellos que tienen lugar en regímenes híbridos o autoritarios. Mi planteamiento es que si no se cumplen unas condiciones básicas, incluso los procesos participativos en contextos democráticos pueden convertirse en meras “cortinas de humo”.

##### *Cuba (1974–1976): Se escuchan muchas voces pero deciden unos pocos en el Partido*

En 1974, el Gobierno cubano y el Partido Comunista crearon la Comisión Redactora, formada por 20 miembros. La experiencia se inspiró en la elaboración de la Constitución Soviética de 1936 y en la Constitución de Checoslovaquia en 1960, en la cual el Partido Comunista mantuvo una participación notable y el proyecto fue sometido a debate popular (Guzmán Hernández, 2015). Cabe mencionar que, en 1940, Cuba había aprobado una de las constituciones más progresistas de la época. Sin embargo, el dictador Fulgencio Batista, apoyado por Estados Unidos, suspendió la Constitución y el Estado de Derecho (Rojas *et al.*, 2017), hecho que sentó las bases de la Revolución. Entre 1959 y 1974, la Revolución no estableció pilares constitucionales. En 1975, se produjo un debate público en el marco del cual 216.000 personas propusieron más de 12.000 modificaciones (Zaldívar Abad, 2016: 25-26). El borrador fue debatido por los miembros y acólitos del Partido Comunista, por comisiones de base y órganos rectores de la Unión de Jóvenes Comunistas, por las secciones sindicales, por las Comisiones

de la Defensa de la Revolución y por las Fuerzas Armadas Revolucionarias, entre otros. El proceso participativo habría conllevado la modificación de 60 artículos (Guanche, 2013), pero el debate no se hizo público y no se dispone de información relativa al proceso aplicado para seleccionar y reescribir el borrador. El texto se aprobó en el I Congreso del Partido Comunista de Cuba para, a continuación, ser ratificado por referéndum popular.

### *Nicaragua (1986–1987): La institucionalización del régimen sandinista*

En julio de 1979, la Revolución Popular Sandinista en Nicaragua puso fin a la dictadura de la familia Somoza (1934–1979). Tras la victoria electoral de Daniel Ortega en 1984, se abrió un proceso constitucional. Una comisión especial no electa formada por representantes de siete partidos políticos se encargó de preparar la propuesta constitucional. Se publicaron 750.000 copias y, entre mayo y junio de 1986, se organizaron consejos en todo el país. Se activaron más de 70 consejos, que recibieron aportaciones de todos los grupos sociales. Participaron cerca de 100.000 personas, de las cuales 2.500 presentaron sus propuestas a los consejos y 1.800 las enviaron por escrito. La Comisión Constitucional se encargó de recibir los resultados de los Consejos Abiertos Constitucionales y de recoger las opiniones y las sugerencias de la ciudadanía. Tras la sistematización, se recomendaron una serie de cambios que, posteriormente, se presentaron para su debate y aprobación en el pleno del órgano legislativo (Asamblea Nacional, 1987).

### *Brasil (1988): “La Constitución del Pueblo”*

El caso de Brasil es ampliamente conocido porque el reemplazo constitucional tuvo lugar durante la transición hacia la democracia en 1988. Se diseñaron distintos instrumentos a fin de canalizar las sugerencias, las propuestas y las críticas de la ciudadanía, con unos prerequisites claros para su activación. Así, por ejemplo, se aceptaron y registraron 72.719 peticiones procedentes de 122 organizaciones de la sociedad civil, tras recopilar cerca de 12 millones de firmas. De estas, 83 – una cifra baja en proporción con el total – cumplían los prerequisites formales para poder presentarse en el Congreso<sup>6</sup>, y se sentó un precedente de iniciativa popular. También se celebraron unas 400 reuniones ciudadanas a nivel

---

6 Brasil no estableció ninguna asamblea constitucional que se encargara de redactar la Constitución, sino que esta tarea recayó en el Parlamento. Una vez elaborada la Constitución, el Parlamento siguió en funcionamiento como tal hasta completar su mandato.

local que se tradujeron en cerca de 2.400 sugerencias. Por último, una vez presentado el primer borrador del texto constitucional, las asociaciones con registro legal pudieron proponer más sugerencias si contaban con el apoyo de 30.000 firmas (Rauschenbach, 2011). Las decisiones finales estuvieron en manos del Parlamento, pero el mecanismo garantizó que determinadas cuestiones fueran trasladadas y obligó a los parlamentarios a debatirlas. Así pues, la cuestión esencial aquí no es si los procedimientos garantizaron la toma de decisiones directa, sino que las normas de participación estuvieran claramente formuladas.

### *Colombia (1991): Apoyo popular para un nuevo contrato social*

A finales de la década de 1980, la violencia y el descrédito de la clase política eran los elementos dominantes de la esfera pública colombiana. En 1988, el presidente Virgilio Barco (1986–1990) intentó, sin éxito, impulsar la reforma constitucional. En 1990, antes de las elecciones generales, tres candidatos a la presidencia fueron asesinados: Luis Carlos Galán, del Partido Liberal; Bernardo Jaramillo, de Unión Patriótica; y Carlos Pizarro, de M-19 (vinculado a la guerrilla). El 11 de marzo, de cara a las elecciones parlamentarias, un grupo liderado por estudiantes y organizado en un movimiento llamado “La séptima papeleta” solicitó la convocatoria de una Asamblea constituyente mediante un referéndum *ad hoc*. A pesar de su carácter informal, se contabilizaron 2,2 millones de papeletas según una orden judicial (Jiménez Martín, 2006). Luego, César Gaviria, el nuevo presidente (1990–1994), asumió el mandato de cambiar la Constitución e hizo un llamamiento para celebrar un nuevo referéndum. El proceso participativo tuvo lugar antes del lanzamiento de la Asamblea. Se formaron un total de 1.580 grupos de trabajo que funcionaron en todo el país entre el 16 de septiembre y el 15 de noviembre de 1990 (las elecciones constituyentes se iban a celebrar en diciembre) y que resultaron en más de 100.000 propuestas. Las propuestas procedentes de los grupos de trabajo se recogieron en un documento de síntesis redactado por las propias comisiones preparatorias y, posteriormente, fueron debatidas por la Asamblea (Jiménez Martín, 2006; Welp, 2018).

### *Guatemala (1994–1996): Un proceso participativo frustrado*

En 1994, un acuerdo entre el Gobierno y la Unión Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) permitió reanudar las negociaciones de paz con las que se pretendía poner fin a la guerra civil. El proceso contó con las Naciones Unidas y varios países como observadores y mediadores. Se creó la Asamblea de la Sociedad Civil (ASC), formada por 84 delegados en representación de 47 organizaciones, a la par que se crearon comisiones temáticas para formular propuestas sobre

cuestiones prioritarias que, más tarde, fueron objeto de debate en las sesiones plenarias con la asistencia de delegados de todos los grupos participantes. El modelo garantizó una participación plural y abierta. Los documentos se compararon en otras reuniones con distintos actores políticos y sociales, incluyendo organizaciones que representaban a mujeres, al empresariado, a los pueblos indígenas, a los campesinos y a las campesinas, a la Iglesia, a ONG que trabajaban en pos de los derechos humanos y a las personas desplazadas. El resultado fue un acuerdo firmado por el Gobierno que finalmente fue presentado —y rechazado— en un referéndum que contó con una participación de tan solo el 17 % de la ciudadanía (Delgado y Brett, 2005; Alvarez, 2004).

### *Venezuela (1999): La movilización como estrategia para superar los obstáculos institucionales*

La victoria de Hugo Chávez en las elecciones de 1988 abrió la puerta a una sustitución constitucional largamente aplazada (Maingon *et al.*, 2000), pero no fue fácil impulsarla, ya que la Constitución vigente por aquel entonces no permitía convocar una Asamblea constituyente y el presidente carecía de mayoría parlamentaria para sacar adelante una reforma de enmienda constitucional antes de la sustitución. El Gobierno optó entonces por celebrar un referéndum consultivo a fin de convocar la Asamblea constituyente. Si bien el proceso fue extremadamente controvertido (para más detalles, véase Massuger y Welp, 2013), finalmente fue aceptado. A pesar de haberse citado repetidamente por su carácter participativo, no hubo procedimientos formales para canalizar o procesar la información generada por la participación de base. Los primeros tres meses de la Asamblea constituyente se caracterizaron por un debate participativo, mientras que el segundo debate acerca del proyecto constitucional tuvo lugar en unos pocos días. La fase con una mayor participación fue la que se produjo durante la campaña electoral de los miembros de la Asamblea. No obstante, la representación del partido dominante en la Asamblea constituyente favoreció la ausencia de debate e hizo que prevaleciera la fuerza de los números (García-Guadilla y Hurtado, 2000).

### *Bolivia (2006–2009): Un proceso participativo sin influencia en el borrador*

El Movimiento al Socialismo (MAS), liderado por Evo Morales, se impuso en las elecciones de 2005 e inició un cambio constitucional. A diferencia de la experiencia en Colombia, Venezuela y Ecuador, en Bolivia no se discutía la legalidad de la

convocatoria de una Asamblea constituyente, ya que su creación estaba prevista por la Constitución vigente (art. 232, reforma de 2004). Sin embargo, sí había controversia en cuanto a los poderes que podía asumir el órgano constituyente. La Asamblea constitucional fue objeto de crítica debido a su falta de debate y a su racismo exacerbado que se materializó en descalificaciones por razón de vestimenta y costumbres, así como en la negativa de permitir que miembros de la población que se identificaban como indígenas entrasen en los restaurantes y los hoteles cercanos a la Asamblea. Las reuniones territoriales, concebidas como un recorrido por todo el país con los 255 miembros de la Asamblea a fin de escuchar y presentar propuestas, ayudaron a compensar la falta de debate en el seno de la Asamblea. Sin embargo, su impacto fue escaso en la preparación del redactado final (Lazarte, 2008; de la Fuente Jeria, 2010). Además, mientras que los movimientos sociales se mostraron bastante activos, su influencia se materializó en intercambios informales con los representantes, en lugar de canalizarse en un proceso de participación abierta.

### *Ecuador (2007–2008): Una participación masiva con control presidencial sobre el proceso*

Al espejo de Hugo Chávez en Venezuela, en Ecuador Rafael Correa, que se presentaba por Alianza País, un partido nuevo creado específicamente para las elecciones, hizo campaña con la promesa de convocar a la Asamblea constituyente. En 2007, una vez en el Gobierno, puso en marcha un referéndum para desbloquear el proceso. Hay que decir que la Constitución vigente no permitía su reforma por parte de una Asamblea constitucional y el nuevo presidente carecía de representación en el Parlamento. También como en Venezuela, la irrupción de Correa en el Gobierno coincidió con un período marcado por una grave crisis social e institucional<sup>7</sup>. La elección de los miembros de la Asamblea constitucional otorgó una victoria considerable a Correa y sus aliados, con 80 de los 130 escaños. Se creó la Unidad de Participación Social y tres personas recibieron el mandato de organizar y sistematizar todas las propuestas y los comentarios recibidos. El número de participantes y de sugerencias recibidas en el proceso fue abrumador: se registraron cerca de 170.000 visitas. También se organizaron talleres y grupos de debate con personas expertas (véase Ortíz Lemos, 2013; Centro Carter, 2008). La falta de recursos y de métodos, por una parte, y el fuerte control ejercido por

---

7 Entre 1996 y 2006, hubo ocho presidentes al frente del poder ejecutivo, con tres rupturas constitucionales originadas por protestas populares: coincidieron una crisis económica especialmente grave a comienzos de los 2000 y las confrontaciones interinstitucionales como las que impidieron el funcionamiento de la Corte Suprema durante casi un año en 2005.

Correa, por otra, habrían incluso llegado a limitar la pluralidad en el seno de la Asamblea (para más información, véase Welp, 2018).

### *República Dominicana (2007): Personas expertas y las autoridades consultan al “pueblo”*

En la República Dominicana, el proceso surgió a raíz de una iniciativa impulsada por el presidente Lionel Fernández en octubre de 2006 con el objetivo de formar una comisión encargada de preparar el borrador de la reforma constitucional antes del proceso participativo. El proceso en cuestión se confió a una comisión formada por 13 juristas (Decreto núm. 323/2006) que preparó un documento que recogía 77 preguntas y que diseñaba una metodología de consulta popular apoyada por consejos abiertos. La implementación corrió a cargo de un equipo de mediadores cuya misión era articular un proceso participativo a nivel municipal y sistematizar los resultados generados. Las conclusiones se presentaron en una reunión nacional celebrada en febrero de 2007 en base a un informe de recomendaciones con fecha de abril de 2007. Este fue ponderado en 2009 por una Asamblea de Revisión electa que finalmente aprobó el texto constitucional (DIAPE, 2007). Por lo tanto, había una metodología y unas normas claras, a pesar de que el proceso estuvo más orientado a ser una consulta que a fomentar la deliberación.

### *Chile (2015): El diálogo ciudadano (todavía) frustrado*

En Chile, el proceso participativo surgió a raíz del compromiso de Michelle Bachelet (2014-2018). La participación no se materializó en un borrador, sino que tuvo lugar en torno a tres temas de debate constitucional: valores y principios; derechos, deberes y responsabilidades; e instituciones y el Estado. El proceso participativo se realizó de dos maneras distintas: en formato digital, con respuesta individual; y en el marco de una deliberación colectiva presencial. A su vez, la fase de debate colectivo se implementó a tres niveles: local, provincial y regional. En el plano local, se convocaron los llamados Encuentros Autoconvocados Locales (ELA); esta es la instancia que registró la mayor participación, con 106.412 personas, seguida de la consulta individual con 90.804 respuestas. Los consejos provinciales y regionales contaron con la participación de 12.852 y 8.621 personas respectivamente. En total, participaron más de 200.000 personas. El proceso estuvo acompañado de un Consejo de Observadores y otros agentes de sistematización que presentaron sus respectivos informes en enero de 2017. En marzo de 2018, al final de su mandato, la presidenta Bachelet envió un nuevo proyecto

constitucional basado en los resultados del proceso participativo que no estuvo exento de ciertas críticas. Este proyecto no se ha debatido en el Parlamento (Soto y Welp, 2017). Para 2021, la redacción de una nueva Constitución vuelve a estar en el orden del día, tras aprobarse por el plebiscito el 25 de octubre de 2020, pero no queda claro si los resultados revertirán en el redactado o si se realizará un nuevo proceso participativo. La experiencia de 2017 es la que ha contado con la metodología más avanzada y transparente de toda la región hasta la fecha y todos los datos generados están disponibles.

### *Cuba (2018–2019): Masivo y controlado*

En 2018, Cuba llevó a cabo un nuevo proceso de deliberación. Según datos oficiales, más de 7 millones de cubanos – o el 64 % de la población – debatieron una propuesta constitucional preparada por una comisión nombrada por la Asamblea Nacional. El debate se organizó en el plazo de 12 semanas en vecindarios y municipios. A pesar de que estas cifras pueden apuntar a una participación masiva, la oposición está prohibida y es perseguida. En las 133.681 reuniones, se generaron unas 10.000 propuestas. El Equipo de Procesamiento Nacional analizó las intervenciones a medida que se recibían, sin unos criterios predefinidos. A continuación, la documentación generada se trasladó al Grupo de Análisis, formado por ocho miembros de la Comisión Editorial y 22 expertos del ámbito jurídico (elegidos a dedo). Redactaron el texto que fue aprobado por la Asamblea Nacional y ratificado en referéndum el 24 de febrero de 2019. A diferencia de lo ocurrido en 1975, toda esta documentación está disponible. Por estos motivos, el proceso tuvo cierta incidencia, aunque estuviera controlado.

## 5 Debate

Los 11 casos analizados presentan semejanzas y diferencias. Los mecanismos de participación nos muestran que, a excepción de Cuba, los procesos fueron abiertos y plurales en todos los casos. Únicamente en Cuba hubo persecución política y se impusieron algunas restricciones que podrían ser objeto de debate, con diferencias notables entre 1976 y 2018, año en que los debates fueron mucho más amplios y abiertos. No obstante, a pesar del énfasis puesto en el carácter participativo de los nuevos regímenes en Venezuela, Ecuador y Bolivia, no hubo una planificación real de la fase ciudadana ni de la deliberación por parte de la ciudadanía. Chile destaca por ser el proceso con la mejor organización, pero resulta curioso apuntar que no concluyó con el reemplazo constitucional, de modo que no puede ser un ejemplo que ilustre nuestra segunda dimensión en términos



de mecanismos de sistematización de contenidos generados y de conexión con la Asamblea.

**Tabla 2: Características del mecanismo de participación (11 casos)**

Caso	Fase de información/educación ciudadana	Tiempo de deliberación	Participantes	Agenda
Cuba 1976	Planificado/sesgado	Planificado/suficiente	Restringido	Parcial
Nicaragua 1986	Planificado/adecuado	Planificado/suficiente	Inclusivo	Plural
Guatemala 1994-1996	Planificado/adecuado	Planificado/suficiente	Inclusivo	Plural
Brasil 1988	No	Planificado/suficiente	Inclusivo	Plural
Colombia 1991	No	Planificado/suficiente	Inclusivo	Plural
Venezuela 1999	No	Improvisado	Inclusivo	Plural
Ecuador 2007	No	Planificado/insuficiente	Inclusivo	Plural
República Dominicana 2007	Planificado/adecuado	Planificado/suficiente	Inclusivo	Plural
Bolivia 2006-2009	No	Improvisado	Inclusivo	Plural
Chile 2017	Planificado/adecuado	Planificado/suficiente	Inclusivo	Plural
Cuba 2018	Planificado/sesgado	Planificado/suficiente	Restringido	Parcial

Fuente: Elaboración propia a partir de fuentes primarias y secundarias en cada caso.

En oposición al carácter abierto, la planificación y el pluralismo que caracterizó a la mayoría de países respecto a la primera dimensión, el procedimiento de sistematización de contenidos generados solamente se fijó claramente en tres casos, a saber, Brasil, la República Dominicana y Chile, de los cuales tan solo Brasil trabajó realmente para conectar las demandas de la ciudadanía con el proceso constitucional. En el caso de Cuba, tanto en 1976 como en 2018, la decisión final recayó en el Gobierno. Esto también sucedió en Venezuela, Ecuador y Bolivia. No obstante, en estos últimos casos, no hay ningún informe que resuma las propuestas ciudadanas y, por lo tanto, no hay pruebas de que las peticiones de la ciudadanía se tuvieran en cuenta en las decisiones finales.

**Tabla 3: Características del proceso para sistematizar los contenidos generados (11 casos)**

Caso	Método	Información previa	Trazabilidad	Influence	Connection to constituent body
Cuba 1976	No	--	No	No	Sesgado
Nicaragua 1986	No	--	Sí	Sí, opcional	Independiente
Guatemala 1994-1996	No	--	Sí	Sí, opcional	Independiente
Brasil 1988	Sí	Sí	Sí	Sí, opcional y obligatorio	Independiente
Colombia 1991	No	--	Sí	Sí, opcional	Independiente
Venezuela 1999	No	--	No	No	n/a
Ecuador 2007	No	--	n/d	n/a	n/a
República Dominicana 2007	No	--	Sí	Sí, opcional	Independiente
Bolivia 2006-2009	No	--	No	No	n/a
Chile 2017	Sí	No	Sí	(No)	n/a
Cuba 2018	No	--	Sí	Sí	Sesgado

Fuente: Elaboración propia a partir de fuentes primarias y secundarias en cada caso.

## 6 Conclusiones

La participación ciudadana en la definición de los asuntos públicos es un mito fundacional, un principio articulador y una forma de solucionar el desencanto con el *statu quo* político. Así se espera que ocurra cuando se abren instancias participativas para acompañar reemplazos constitucionales. Cuba se integra en este contexto con unas características particulares. La primera y la más relevante para el fin que nos ocupa es que no es un sistema democrático. La segunda es que sus patrones de participación más recientes apenas aportan nada nuevo al debate actual porque tienden a reproducir patrones de funcionamiento típicos de los regímenes autoritarios bajo el control estatal. La tercera novedad es que el control es férreo en las altas esferas, pero se dispone de más información que en ocasiones anteriores para hacer un seguimiento específico del mecanismo activado para crear el espejismo de una participación real, pero sin influencia en el redactado constitucional final. Esto se debe al uso de las nuevas tecnologías de la comunicación, que permiten una mayor sistematización de los resultados, así como su publicación.

Algunas cuestiones han dado pie a un debate más intenso que otras, y se han producido cambios notables y tardíos, como el reconocimiento de la supremacía legal de la Constitución o la posibilidad de judicializar los derechos. El comunismo “por principio” sigue anclado en la Constitución, pero no se ha optado por la elección directa del presidente ni se han tomado medidas para reconocer la pluralidad política, puesto que el texto preserva la “función orientadora” del Partido Comunista. La Constitución reconoce distintas formas de propiedad, incluyendo la privada, la mixta y la cooperativa, y otorga al Estado el papel de regulador del mercado. Una de las cuestiones que ha generado más polémica es el matrimonio homosexual. En la Constitución de 1976 se establecía el matrimonio entre un hombre y una mujer. El primer borrador presentado por la Comisión ha buscado una fórmula neutra para referirse a los “cónyuges” que no cierre la puerta al matrimonio homosexual, pero tampoco la abre del todo. Como sucede con tantos otros derechos que se quedan a medias, se ha anunciado que la legislación dará forma al enunciado. En este caso, correspondería al Código de Familia, que se votará en un referéndum futuro. Sin embargo, hay muchas dudas de que este referéndum se materialice, porque el Partido no mantiene una posición unánime en este tema y no acostumbra a dar pie a las divisiones internas, y mucho menos a dejar que la ciudadanía decida sin ser tutelada<sup>8</sup>.

A pesar de que en mi investigación confirmé que los procesos deliberativos que se dan en contextos no democráticos no cumplen unos requisitos mínimos para ser considerados abiertos y plurales, también demuestro que los procesos aplicados en contextos democráticos son deficientes (Ecuador es una clara prueba de ello). Las conclusiones apuntan a que es esencial definir estándares aplicables a unos procesos deliberativos justos e invitar a los lectores a debatir los mecanismos más adecuados para ello. Dos posibles ejemplos son las asambleas sorteadas combinadas con referéndums o los procesos de deliberación que permitan generar iniciativas a las que la ciudadanía da su apoyo mediante su firma. En términos de diseño de políticas, los hallazgos invitan a los impulsores de la participación deliberativa en general a tener en cuenta los criterios mínimos que requiere un proceso de tales características para que no sigan alimentando la espiral de desencanto. La principal implicación teórica nos interpela a considerar que un proceso participativo debe cumplir unos parámetros mínimos que permitan distinguir un ejercicio meramente simbólico o instrumentalizado de un proceso justo, competitivo y democrático. En cuanto a Cuba, se hace patente, una vez más, que la participación masiva no implica que la participación de la ciudadanía sea democrática, justa, plural y autónoma.

---

8 El Toque (2019) proporcionó información detallada basándose en documentos oficiales para dejar constancia del proceso deliberativo.

## 6. Bibliografía

- Agencia Cubana de Noticias. “Más de siete millones de cubanos han participado en la consulta del Proyecto de Constitución”, 02.12.2018. Disponible en: <http://www.acn.cu/cuba/38707-mas-de-siete-millones-de-cubanos-han-participado-en-la-consulta-del-proyecto-de-constitucion>. Consultado el 23.06.2020.
- ÁLVAREZ, Enrique. “*La asamblea de la sociedad civil*”, en: Barnes, Catherine (ed.) “*Haciendo propio el proceso. La participación ciudadana en procesos de paz, Documentos de trabajo Germika Goggoratuz*”, Documento 15 (2004.), p. 58–59.
- Asamblea Nacional del Poder Popular. “Comisión Electoral Nacional informa resultados finales del Referendo Constitucional”, 01.03.2019. Disponible en: <http://www.parlamentocubano.gob.cu/index.php/comision-electoral-nacional-informa-resultados-finales-del-referendo-constitucional/>. Consultado el 23.06.2020.
- Asamblea Nacional. “Cabildos Abiertos Constitucionales”. Managua: Dirección Nacional del Digesto Jurídico Nicaragüense, 1987.
- BEJARANO, Ana María y SEGURA, Renata. “Constituent Assemblies and Democracy: A Critical Reading of the New Constitutionalism in the Andes”. *Colombia Internacional* 79 (2013), p. 19–48.
- BLOUNT, Justin. “Participation in Constitutional Design”, en: Tom Ginsburg y Rosalind Dixon (ed.) “*Comparative Constitutional Law*”. Edward Elgar, 2011.
- BRANDT, Michele. 2005. “Constitutional Assistance in Post-Conflict Countries: The UN Experience: Cambodia, East Timor & Afghanistan”. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Disponible en: <https://agora-parl.org/sites/default/files/Constitutional%20Assistance%20in%20Post-Conflict%20Countries.pdf>. Consultado el 23.06.2020.
- BRANDT, Michele; COTTRELL, Jill; GHAI, Yash y REGAN, Anthony. “Constitution-making and Reform: Options for the Process”. Berna: Interpeace, 2011.
- BRANDT, Michele y GLUCK, Jason. “Participatory and inclusive constitutional making. Giving voice to the demands of citizens in the wake of the arab spring”. Washington: Peaceworks, 2015.
- Centro Carter. “Informe final sobre la Asamblea Constituyente de la República del Ecuador. Quito, Ecuador, 2008.
- CONTIADES, Xenophon y ALKMENE, Fotiadou. “Participatory Constitutional Change: The People as Amenders of the Constitution”. Nueva York: Routledge, 2016.
- DE LA FUENTE JERIA, José. “El difícil parto de otra democracia: la Asamblea Constituyente de Bolivia”, *Latin American Research Review*, 45, (2010), p. 5–26.
- Dirección de Información, Análisis Asuntos y Programación Estratégica (DIAPE). “Consulta Popular para la Reforma Constitucional”. Informe Final, República Dominicana, 2007.
- DOMÍNGUEZ, Jorge; VEIGA GONZÁLEZ, Roberto; GONZÁLEZ MEDEROS, Lenier; ANGEL, Sergio,. “La Cuba que quisimos”. Bogotá: Universidad Sergio Arboleda, 2020.

- EINSENSTADT, Todd; LEVAN, Carl y MABOUDI, Tofigh. "Constituents before Assembly". Cambridge: University Press, 2017.
- ELSTER, John. "Forces and Mechanisms in the Constitution-making Process", *Duke Law Review*, vol. 45, n.º 2, (1995), p. 364–96.
- El Toque. "La Cuba que viene... Claves para comprender la reforma constitucional", 2019. Disponible en: <https://constitucion.eltoque.com/>. Consultado el 23.06.2020.
- GARCIA-GUADILLA, Maria Pilar. y HURTADO, Mónica. "Participation and Constitution Making in Colombia and Venezuela: enlarging the scope of democracy?", XXII Congreso internacional de Latin American Studies Association (LASA), Miami (Florida), 2000.
- GHAI, Yash. "The Role of Constituent Assemblies in Constitution Making". International IDEA, 2006. Disponible en: [http://constitutionnet.org/sites/default/files/2017-08/the\\_role\\_of\\_constituent\\_assemblies\\_-\\_final\\_yg\\_-\\_200606.pdf](http://constitutionnet.org/sites/default/files/2017-08/the_role_of_constituent_assemblies_-_final_yg_-_200606.pdf). Consultado el 23.06.2020.
- GINSBURG, Tom; ZACHARY Elkins y BLOUNT, Justin. "Does the process of constitution making matter?", *Annual Reviews*, 5 (2009), p. 201–223.
- GLUCK, Jason y BALLOU, Brendan. "New Technologies for Constitution Making". USIP, 2014. Disponible en: [https://www.usip.org/sites/default/files/SR343\\_New-Technologies-for-Constitution-Making.pdf](https://www.usip.org/sites/default/files/SR343_New-Technologies-for-Constitution-Making.pdf). Consultado el 23.06.2020.
- GUANCHE, Julio César. "Estado, participación y representación políticas en Cuba: diseño institucional y práctica política tras la reforma constitucional de 1992". Buenos Aires. Clacso, Buenos Aires, 2013. Disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20140217102213/guanche.pdf> [Consulta: 25.02.2019]. Consultado el 23.06.2020.
- GUZMÁN, Teodoro Yan. "El procedimiento de reforma, la participación popular y las reformas de la Constitución en Cuba (1959–2002)", *Estudios Constitucionales*, vol. 13, n.º 2 (2015), p. 237–272.
- HART, Vivien. "Democratic constitution making", USIP, 2003. Disponible en: <https://www.usip.org/publications/2003/07/democratic-constitution-making>. Consultado el 23.06.2020.
- JIMÉNEZ MARTÍN, Carolina. "Momentos, escenarios y sujetos de la producción constituyente. Aproximaciones críticas al proceso constitucional de los noventa", *Análisis Político*, vol.19, n.º 58 (2006), p. 132–156.
- LAZARTE, Jorge. "La Asamblea Constituyente de Bolivia: de la oportunidad a la amenaza", *Nuevo Mundo Mundos Nuevos, Cuestiones del tiempo presente*, 2008. Disponible en: <http://nuevomundo.revues.org/42663>. Consultado el 23.06.2020.
- MASSÜGER, Nina y WELP, Yanina. "Legality and Legitimacy. Constituent power in Venezuela, Bolivia and Ecuador", en *Constitution-Making and Popular Participation*, Méndez, F. y Wheatley, J. (ed.). Reino Unido: Ashgate, 2013.
- MAINGON, Thais; PÉREZ BARALT, Carmen y SONNTAG, Heinz R. "La batalla por una nueva Constitución para Venezuela", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 62, n.º 4, (2010), p. 91–124.

- NEGRETTO, Gabriel (2018) "Democratic constitution-making bodies: The perils of a partisan convention", *International Journal of Constitutional Law*, 16 (1): 254–279. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/icon/moy003>.
- NOLTE, Detlef y SCHILLING-VACAFLO, Almut. (ed.). "New Constitutionalism in Latin America. Promises and Practices", Ashgate, Oxon/Nueva York, 2012.
- ORTÍZ LEMOS, Andrés. "La sociedad civil ecuatoriana en el laberinto de la revolución ciudadana". Quito: FLACSO, 2013.
- PARTLETT, William. "The Dangers of Popular Constitution-Making", *Brooklyn Journal of International Law*, 38:193.
- RAUSCHENBACH, Rolf. "Processes of direct democracy on the federal level in Brazil: An inventory and a research outlook", C2D Working Paper Series, n.º 40, 2011. Disponible en: <http://www.c2d.ch> [Consulta: 25.02.2019]. Consultado el 23.06.2020.
- REUCHAMPS, Min y SUITER, Jane (ed). "Constitutional Deliberative Democracy in Europe". Colchester, Essex: ECPR Press, 2016.
- ROJAS, Rafael; VELIA Cecilia Bobes y CHAGUACE, Armando. "El cambio constitucional en Cuba". México: Fondo de Cultura Económica, 2017.
- SAATI, Abrak. "The Participation Myth, Outcomes of participatory constitution building processes on democracy", Departamento de Ciencias Políticas, Suecia: Universidad de Umeå, 2015.
- SELASSIE, Hailie. "Constitution Making in Eritrea: A Process-Driven Approach", en Miller, Laurel y Louis Aucoin (eds.), *Framing the State in Times of Transition: Case Studies in Constitution Making*. Washington D.C.: United States Institute of Peace (2010), p. 57–80.
- SOTO, Francisco y WELP, Yanina. "Los "diálogos ciudadanos". Chile ante el giro deliberativo". Santiago de Chile: LOM, 2017.
- TANAKA, M. y VERA, S. "Entre la democracia elitista y los personalismos autoritarios: reformas institucionales y gobernabilidad democrática en la región andina", en: Martín Tanaka y Francine Jácome (ed.) "Desafíos de la gobernabilidad democrática. Reformas político-institucionales y movimientos sociales en la región andina". Lima, IEP; IDRC-CRDI; INVESP, 2010.
- VICIANO PASTOR, Roberto y RUBÉN MARTÍNEZ Dalmau. "El nuevo constitucionalismo latinoamericano. Fundamentos para una construcción doctrinal". *Revista General de Derecho Público Comparado* 9, (2011), p. 1–24.
- WELP, Yanina. 2018. "¿La trampa del gatopardo? El reemplazo constitucional en los países andinos", Castellà, Josep Maria (ed.) *Parlamentos, Ciudadanos y Entes Territoriales ante la Reforma Constitucional: ¿Quién y cómo participa?*, España: Editorial Tirant Lo Blanch, 2018.
- WELP, Yanina & SOTO, Francisco. (2019). "Más allá de modas y cortinas de humo: la deliberación ciudadana en cambios constitucionales", *Revista Española de Ciencia Política* 50: 13–41.
- WHITEHEAD, Laurence. "Between the 'fiction' of representation and the 'faction' of direct democracy", en: Ruth, Saskia; Welp, Yanina y Whitehead, Laurence (ed.)

- Let the people rule? Direct democracy in the twenty-first century*. Colchester: ECPR Press, 2017.
- WIDNER, Jennifer. "Constitution writing in post-conflict settings: an overview", *William & Mary Law Review* 49 (2008), p. 1513–1540.
- ZALDÍVAR ABAD, Martha Loyda. "Poder y proceso constituyente en Cuba (1974–1976): ¿primigenia plataforma participativa hacia un Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano?", en: Andry Matilla Correa (ed.) *La Constitución cubana de 1976: cuarenta años de vigencia*. Unión Nacional de Juristas de Cuba, 2016.
- ZAREMBERG, Gisela y WELP, Yanina. "Beyond Utopian and Dystopian approaches to democratic innovation", *Recerca*. Primero en línea, 2020. Disponible en: <http://www.e-revistas.uji.es/index.php/recerca/article/view/3526/0> (disponible en español y en inglés). Consultado el 23.06.2020.

**Yanina Welp.** Investigadora en el Centro de Democracia Albert Hirschman. Entre 2008 y 2018 fue investigadora principal en el Centro de Estudios de Democracia, y codirectora del Centro Latinoamericano de Zúrich (2016–2019), ambos en la Universidad de Zúrich. Su último libro editado lleva el título "*The politics of Recall Elections*" (con Laurence Whitehead, 2020, Palgrave). ORCID: 0000-0002-7334-1936

Francisco Sánchez

# El cambio estable en Cuba después del referéndum constitucional

“Se vogliamo che tutto rimanga come è, bisogna che tutto cambi”.  
Tomasi di Lampedusa

## 1 Introducción

Desde que el 19 de febrero de 2008, en una carta publicada en el Granma, Fidel Castro anunció que “no se presentaría ni aceptaría” puestos de alta dirección política, no han parado las especulaciones sobre cómo se daría el cambio de liderazgo y el ascenso a la cúpula del poder político, militar y económico de una nueva élite que, por una simple cuestión cronológica, ya no estaría formada por representantes de la llamada “generación histórica” (Escobar, 2019). En realidad, el ciclo de cambio no se inicia en 2008 sino el 31 de julio de 2006, cuando Fidel Castro renuncia por motivos de salud y de forma provisional al cargo de presidente del Consejo de Estado a favor del primer vicepresidente, su hermano Raúl Castro. Raúl también era el histórico ministro a cargo de las Fuerzas Armadas Revolucionarias (FAR) y debe tenerse en cuenta que esta Cartera de Estado, además del control sobre el aparato militar, es uno de los ejes centrales de la estructura de poder económico y político de Cuba. Desde dicho momento y hasta el 19 de abril de 2018, no se produjo un cambio en la alta dirección de Cuba, cuando Miguel Díaz-Canel asumió la presidencia del Consejo de Estado y del Consejo de Ministros, quedaron fuera del ejecutivo los dos hermanos Castro. Se concreta así el reemplazo generacional y el relevo simbólico de la elite que gobernó el país desde la victoria de la Revolución de 1959. Además, el afán de renovación se materializa en la norma legal introducida para limitar la elección de mayores de 60 años para ciertos cargos.

A estos cambios se suma la renovación institucional con la aprobación de una nueva Constitución (CC) el 24 de febrero de 2019 que, no obstante, mantiene los principales rasgos institucionales de la Constitución de 1976. Grosso modo, éstos se podrían resumir en que Cuba es una república con modelo económico socialista y gobierno de partido único a través del Partido Comunista Cubano (PCC). Sin embargo, más allá de la continuidad institucional macro, se introdu-



jeron variaciones en la estructura de gobierno, aumentando los espacios de participación gracias a la creación de instancias de poder subnacional y separando cargos que antes estaban unificados en una sola persona, lo que permitía concentrar el control del poder ejecutivo. Por eso, cabe preguntarse qué consecuencias han tenido estas modificaciones en la gobernanza de la isla y, sobre todo, si la reforma afectará al tipo de régimen político.

Tras casi 15 años desde el inicio de un ciclo que supuestamente implicaría procesos de liberalización del sistema político y económico, según avizoraron algunos actores y analistas, se puede anticipar que éstos han avanzado poco (Hoffmann, 2019). Buscando motivos para explicarlo, en el capítulo se analizan los factores endógenos que han permitido mantener la cohesión interna del núcleo de poder que controla la isla hasta el momento previo a la crisis pandémica de la COVID-19. En el incierto escenario internacional que la misma ha provocado, no es improbable que se alteren la correlación de fuerzas y la unidad del grupo, si bien la prospectiva a este nivel obliga a la cautela por la capacidad de resistencia que ha mostrado Cuba a shocks externos como el bloqueo de los EE. UU. o la caída del Bloque del Este. Así, no es arriesgado afirmar que, a pesar de los cambios institucionales, de líderes y de la élite gobernante, hasta ahora no se aprecian grandes transformaciones políticas y/o económicas. A diferencia de otros casos, en los que el relevo de gobernantes que han ocupado el poder por décadas suele implicar la crisis del régimen, en Cuba se observa, por lo pronto, continuidad y estabilidad a través de lo que Hoffmann (2016) denomina el paso al socialismo burocrático.

La hipótesis sobre la estabilidad del régimen político que se plantea en este capítulo es que ésta se debe a que la coalición dominante o grupo de poder no se ha fracturado. Para contrastarla se revisará el cambio institucional que supuso la nueva constitución, sobre todo para la forma del poder ejecutivo y las estructuras y actores de poder existentes. El análisis se centrará en las implicaciones que podría haber tenido ésta como mecanismo de división de poderes y cómo se evitó que esto sucediera. A continuación, se examinarán algunos elementos propios del sistema político cubano que han servido para cohesionar a la coalición dominante. El análisis de una serie de instituciones formales e informales muy consolidadas en el sistema político cubano permitirá explicar cómo, a pesar de los cambios señalados, se ha garantizado el mantenimiento del statu quo, lo que se pone de manifiesto en al menos tres aspectos: 1) el control ejercido por las Fuerzas Armadas Revolucionarias (FAR) durante, antes y después del proceso de relevo; 2) la centralidad del PCC como espacio de poder y coordinación; y, sobre todo, 3) la formación de una élite político-tecnocrática -cuadros, en el argot local- que no cuestiona la esencia del régimen, asumiendo y defendiendo la Revolución como base de legitimidad. En la última sección, se buscará explicar

las transformaciones en los centros de poder de Cuba a partir de la composición del Consejo de Ministros, el Consejo de Estado y el PCC. Se trata de mostrar que no se advierten cambios de fondo en la estructura de la coalición dominante, sino que el grupo gestado durante todo el proceso se ha ido integrando en la misma, ocupando el gobierno y el aparato burocrático y, en consecuencia, controlando la isla. Por tanto, es previsible que el modelo político y económico tenga continuidad, siendo los cambios, de darse, muy paulatinos.

Finalmente, cabe señalar que en este capítulo no se abordarán ni las acciones ni la influencia de los sectores de oposición al régimen orientados a forzar un cambio político o económico en la isla. A diferencia de los trabajos que buscan posibles espacios de reforma, este análisis está centrado en mostrar la cohesión y los mecanismos de control de disenso que tiene la élite, esto es, en el rol que cumple la coalición dominante en los procesos de estabilidad o cambio político.

## 2 Estabilidad, cambio y coalición dominante

La literatura académica sobre los cambios de régimen político tuvo un mayor desarrollo a inicios de la década de 1980, al tratar de explicar el paso de los regímenes autoritarios a las democracias de la tercera ola (Linz & Stepan, 1996; O'Donnell & Schmitter, 1994). Una de las cuestiones centrales fue responder a la pregunta de por qué unos regímenes autoritarios mudaron a democracias y otros no. En este sentido, desde las teorías elitistas (Szmolka, 2016) el cambio se explica a partir de las modificaciones en la coalición dominante, es decir, en el grupo de actores que controlan los recursos de poder, tal y como hizo Linz (1964, 1978) para interpretar la dictadura franquista en España. Desde su trabajo seminal sobre el cambio de regímenes políticos, Morlino (1985) ha puesto de relieve el papel que juegan los actores en la consolidación o debilidad de las estructuras políticas. Siguiendo con su argumento, una coalición de actores políticos se vuelve dominante cuando tiene la posibilidad de imponer las soluciones que prefiere en virtud de la posesión o el uso consciente de la mayoría de los recursos, los cuales pueden ser electivos, no electivos y de influencia, y coercitivos. En sentido amplio se trata del conjunto de grupos sociales, políticamente activos, que sostienen al régimen en su fase de instauración y en los períodos sucesivos. En sentido estricto serían las elites que expresan de forma directa o indirecta a la base social del régimen y que participan en la gestión de gobierno al ocupar posiciones de mando en sus estructuras clave. En un régimen autoritario, la coalición dominante cuenta además con un acuerdo de facto y explícito sobre las modalidades de resolución de los conflictos políticos, que casi siempre le benefician, al tiempo que excluye y margina a todos los otros actores, gracias a la combinación de la

represión policial y al uso del aparato ideológico adoptado por las elites del régimen para su propia legitimación (Morlino, 2004).

Aplicando esta teoría al estudio de la transición a la democracia, autores como Maravall y Santamaría (1988) han explicado la estabilidad e inestabilidad del régimen autoritario en función de la existencia o no de una coalición cohesionada de actores que lo apoye. En este sentido, una ruptura al interior de dicha coalición será un factor fundamental en el origen de la crisis que dé paso a la transición. Esta interpretación también se ajusta al modelo de cambio de regímenes en tres fases de Rustow (1970) que ubica el inicio del proceso en una “fase preparatoria”, donde se da una situación de conflicto que enfrenta a los detentadores del poder con diversas fuerzas promotoras del cambio u opositoras, lo que divide a la coalición dominante y da poder a los sectores renovadores.

Estos modelos, pensados para explicar el cambio político, pueden usarse para explicar el “no cambio” y el motivo del mantenimiento de un régimen, tal y como se plantea aquí para el caso de Cuba, donde en lugar de fisuras en la coalición dominante, encontramos una cohesión y fortaleza que le permite controlar el proceso. Para la definición de las características y el funcionamiento concreto de la coalición dominante es necesario observar al menos cuatro elementos: 1) el papel del líder que interactúa con todos los componentes de la coalición arbitrando entre los diversos intereses, ya sea privilegiando o subordinando unos respecto a otros, bien de forma consciente o por elección ideológica. Además, cumple el rol fundamental de ligar intereses mediante estrategias distintas, ya sea mediante relaciones de fidelidad personal, promesas, formas de coerción, u otras. 2) El control de los recursos coercitivos, de influencia o de estatus usados por los actores para alcanzar los propios objetivos. 3) Una elaboración ideológica que justifique el régimen. 4) El control de las estructuras políticas creadas e institucionalizadas por el régimen (Morlino, 2004).

Se trata sin duda de una propuesta explicativa centrada en el papel de las élites como variable independiente de los procesos de cambio; pero eso no significa que se minusvalore el papel de las estructuras e instituciones o del entorno económico, social o político, tampoco de las particularidades propias del régimen surgido de la Revolución Cubana con su permanente resiliencia y adaptación dentro de la isla a través de, por ejemplo, procesos de participación e inclusión de las organizaciones en la toma de decisiones. La elección de enfoque responde simplemente a que se busca comprender cómo operan los grupos que controlan el poder y cómo han conseguido mantener la estabilidad a pesar del período de cambio en los liderazgos, el aumento de las presiones de los EE. UU. y la crisis económica.

### 3 Nueva Constitución y nueva forma de gobierno

Entre los varios cambios que introdujo la constitución aprobada en 2019 (Chofre, 2019; Noguera Fernández, 2019), para este trabajo resultan de interés los relativos a la división en la cúpula del poder ejecutivo. Cuando en 1976 se suprime la figura de primer ministro, el poder ejecutivo se concentró en el presidente del Consejo de Ministros, cargo que desde entonces hasta 2006 estuvo ocupado de forma efectiva por Fidel Castro. Se retoma la figura del primer ministro diferenciada de la presidencia de la república. El presidente ostenta la Jefatura del Estado, es elegido por la ANPP entre sus diputados por el voto favorable de la mayoría absoluta y su mandato de cinco años se limita a una reelección consecutiva. Mientras, el primer ministro es designado por la ANPP, a propuesta del presidente de la república, como presidente del Consejo de Ministros, fungiendo como una especie de jefe de gobierno. Esta restitución puede entenderse como una manera de crear una estructura de poder compartida que descentralice las decisiones del ejecutivo, a pesar de que el presidente de la república cuente con una serie de mecanismos de control. Abundando en este ánimo de separar aún más cargos, presidente, vicepresidente y secretario lo serán también del Consejo de Estado, en contraste con la época anterior a la reforma en que la principal figura política era el presidente de los Consejos de Estado y Ministros, puesto que ocuparon Fidel Castro (1976–2008) y Raúl Castro (2008–2018), vinculado además al cargo de primer secretario del único y gobernante PCC.

El Consejo de Estado (Arts. 120-124 de la CC.), es una institución particular del sistema de gobierno cubano, una especie de comisión permanente que funciona durante los períodos en los que la ANPP no sesiona de forma ordinaria. Presidido por el presidente y el vicepresidente de la Asamblea Nacional e integrado por diputados elegidos por la ANPP, tiene capacidades legislativas y de control, siendo la más llamativa la de suspender los decretos presidenciales, así como acuerdos y demás disposiciones que contradigan la Constitución y las leyes. De ello da cuenta a la ANPP en la primera sesión que celebre después de acordada dicha suspensión (Art. 122. Lit. H). Leyendo las reformas desde la lógica de la división del poder, procede resaltar que no se pueden integrar en el Consejo de Estado los miembros del Consejo de Ministros, ni las máximas autoridades de los órganos judiciales, electorales y de control estatal.

Cabe recordar que las formas de gobierno en las democracias liberales son las estructuras institucionales a través de las cuales se divide el poder para crear mecanismos de control que eviten su acumulación. Desde los clásicos de la teoría liberal de la separación de poderes como Locke o Montesquieu, se entiende que su finalidad es permitir que más actores políticos compartan el poder. Una definición instrumental y mínima de forma de gobierno la concibe como la manera

en que se organiza éste en un sistema político y, especialmente, como la manera en que se nombra al jefe del mismo (Sartori, 1997). En el presidencialismo el principio de separación de poderes se hace efectivo desvinculando el origen y la supervivencia de Ejecutivo y Legislativo. Mientras, en el parlamentarismo, es el poder legislativo, electo en votaciones directas y plurales, el que nombra y, en su caso destituye, al Jefe de Gobierno. (Mainwaring & Shugart, 1994; Sartori, 1997; Shugart & Carey, 1992).

La estructura de la forma de gobierno de Cuba estaría muy próxima al parlamentarismo, pues, según los artículos (art.) 104 y 105 de la constitución (Const. 2019), la ANPP (poder legislativo) se integra por diputados elegidos por el voto “libre, igual, directo y secreto de los electores” con un sistema proporcional para un período de 5 años. Y es esa Asamblea la que se encarga de elegir al presidente y vicepresidente de la república y de designar, a propuesta del presidente, al primer ministro y a los integrantes del Consejo de Ministros que ocupan las carteras que tratan de los asuntos de gobierno (Art. 109 de la CC).

Sin embargo, cuenta con un ejecutivo similar al de los sistemas semipresidenciales, pues el presidente de la república, además de ser jefe del estado, se ocupa y comparte ciertas competencias con el primer ministro, de facto, jefe de gobierno. Además, tanto el nombramiento de éste como su destitución por la Asamblea Legislativa, están supeditados a la propuesta del jefe del Estado. Esta especie de voto de confianza de la Asamblea también se aplica al Consejo de Ministros, nombrado por el legislativo pero a propuesta del jefe del Estado, no del primer ministro (Arts. 128, 140, 141, 142 y 143 de la CC).

Se trata pues de una estructura de división del poder ejecutivo que, a priori, podría implicar la generación de incentivos para redistribuir funciones en la cúpula del poder y, a la vez, la vigilancia entre los distintos órganos, como corresponde en las formas de gobierno de las democracias liberales. Pero hay que tener en cuenta que, además de algunas salvaguardas institucionales como el control de la Asamblea sobre el presidente y de éste sobre el Consejo de Ministros, el PCC sigue manteniendo una estructura de cohesión de la coalición dominante al ser sus miembros los únicos que pueden presentar candidaturas.

Para entender la particularidad del sistema de gobierno de Cuba hay que considerar que el Art. 5 de la CC mantiene al PCC como eje central de los sistemas político y de representación. Por ello, a pesar de que la norma contemple elecciones libres, iguales, directas y secretas, no son plurales por la supremacía del partido único y porque la Comisión de Candidaturas Nacional consulta con los diputados de todo el país quiénes deberán integrar los correspondientes proyectos de candidaturas, los cuales serán sometidos a la consideración del Parlamento. De conformidad con el art. 76 de la Ley Electoral, las comisiones de candidaturas son integradas por representantes designados por las direcciones

nacionales, provinciales o municipales -según del tipo de candidatura- de las organizaciones políticas y de masas, es decir de la Central de Trabajadores de Cuba (CTC), los Comités de Defensa de la Revolución (CDR), la Federación de Mujeres Cubanas (FMC), la Asociación Nacional de Agricultores Pequeños (ANAP), la Federación Estudiantil Universitaria (FEU) y la Federación de Estudiantes de la Enseñanza Media (FEEM), y están presididas por un representante de la CTC. Como se puede ver, es un mecanismo de entrada y fidelidad a las organizaciones bastante efectivo, pues el mantenimiento de la candidatura y de su vida política depende directamente del visto bueno de la dirigencia.

Así, aunque el modelo de elecciones permite a los cubanos elegir por voto a sus representantes a nivel de barrio, municipio y provincia, no existen mecanismos para elegir directamente a sus máximos dirigentes, los que obtienen el voto -amplias mayorías- por el resto de la ANPP. De esta manera, quienes integran la coalición dominante seleccionan a los principales cargos del país, evitando el ingreso en la cúpula de poder de personas que no estén totalmente comprometidas con la continuidad del sistema. Ahora bien, en un hipotético escenario de elecciones pluralistas con un sistema multipartidista, el diseño institucional de la CC fácilmente podría derivar en una democracia liberal próxima al parlamentarismo.

## 4 La coalición dominante y los mecanismos de continuidad

En esta sección se analizarán algunas instituciones formales e informales que han servido para dar continuidad al modelo político y económico cubano, creando incentivos y condiciones para que los actores políticos que forman la coalición dominante se cohesionen con este fin. La descripción no pretende ser exhaustiva ni abarcar de forma integral procesos que, de suyo, merecen una investigación per se. Simplemente se indicarán los elementos que influyen en la formación y cohesión de dicha coalición que gobierna Cuba y sostiene la estructura actual de gobierno.

### 4.1 Continuidad en el liderazgo desde 1959

Uno de los elementos que ha contribuido a mantener la estructura de poder en Cuba ha sido el largo liderazgo de Fidel Castro. Incuestionado entre los “revolucionarios”, el papel de Raúl Castro en su prolongación ha sido fundamental al guiar y arbitrar el cambio de mando a la nueva dirigencia, a la vez que vigilaba su desempeño. El liderazgo de ambos hermanos se ha caracterizado por concentrar el poder en una sola persona que ejercía las instancias máximas de ejecutivo y legislativo, en tanto Presidente del Consejo de Estado y del Consejo de Ministros, así como del PCC, que es la puerta de acceso al poder político en Cuba. Todo

ese entramado hizo muy difícil que otros sectores obtuviesen poder mediante el control de una parte del Estado o del partido al margen de Fidel Castro o como retadores a su hegemonía.

Además de todos los análisis que se puedan hacer sobre el carisma de Castro (Hoffmann, 2009), es preciso reconocer que ha sabido cumplir las tareas que atribuía Morlino (2004) a los líderes en las coaliciones dominantes, ya sea como árbitros o distribuidores de incentivos y recursos y, sobre todo, creando fuertes lazos de afinidad simbólica en base a una ideología. Se debe añadir que, a diferencia de otros liderazgos fuertes y personalistas, tuvo el acierto de ir forjando estructuras institucionales de gestión que, si bien tenían niveles de autonomía, respondían a su autoridad sin cuestionarla.

La juventud con que Fidel Castro llegó al poder explica en parte que no haya habido cambios. También la legitimación simbólica de haberlo conseguido por la vía armada evitó divisiones dentro del grupo dirigente en el afán de hacerse con el control del mismo. Además, a diferencia de los procesos en que la sucesión se produce por la muerte del líder, Castro tuvo la posibilidad de dirigir y tutelar el proceso de cambio. Este es un aspecto importante a tener en cuenta, pues la sucesión en los regímenes socialistas ha sido motivo de ruptura de la coalición dominante, generándose pugnas y enfrentamientos dentro de los partidos comunistas a la hora de elegir a quien ostentaría el máximo poder del Estado. Sin embargo, al ser Fidel el último sobreviviente del bloque soviético, pudo tomar nota y aprender de la experiencia, previendo algunos problemas.<sup>1</sup>

## *4.2 Cohesión del Partido Comunista de Cuba*

Muy asociado a lo anterior está el papel desempeñado por el PCC como centro de poder y espacio de reunión de los distintos liderazgos; también de los sectores representativos dentro del entramado de control político (el Estado y la Administración), social (las organizaciones de base) y militar. Sirve así de ámbito para coordinar intereses y, de ser necesario, limar asperezas. El PCC tiene una estructura asentada en el Comité Central y el Buró Político que permite la participación de diferentes sectores a la vez muy supeditados al Primer Secretario, cargo solo ocupado por los hermanos Castro. Cabe recordar que el modelo adoptado por los partidos comunistas es el leninismo, es decir, un sistema centralizado de direc-

---

1 Un ejemplo histórico clásico es la larga sucesión de Lenin en la URSS debido a su enfermedad. Ante la imposibilidad de guiar el proceso y el fracaso de su elegido Trotsky en el control del partido frente a Stalin, Lev Kaménev y Grigori Zinóviev, cuando finalmente muere Lenin en 1924, Stalin ya controlaba el partido comunista y fue ratificado por el congreso en su cargo de Secretario General desde dónde dirigió un proceso de purgas del aparato político.

ción y concentración de los recursos de poder (Gaido & Jozami, 2017). Además, los ingresos y salidas de personas del Comité o del Buró han servido como mecanismos de disciplinamiento –de esto se hablará más tarde– y control.

El actual PCC es definido por la Constitución como “único, martiano, fidelista, marxista y leninista”, siendo “la fuerza política dirigente superior de la sociedad y del Estado”. El Partido se funda en 1962, a partir de tres grupos representados en las Organizaciones Revolucionarias Integradas, gracias al liderazgo de Castro y a la depuración de sus miembros por los “errores del sectarismo” con los que acusó a quienes ofrecían resistencia ante el inminente proceso de concentración de poder. Desde ese momento, el PCC no ha tenido episodios públicos de división interna que hayan amenazado el liderazgo de Castro o la unidad del partido. Por lo tanto, se mantuvo unificada la coalición dominante al tiempo que, al no tener espacios para la disidencia, no se gestaron alternativas de poder. A mayores, durante el IV congreso del PCC de 1991 se definió al pluripartidismo como un dogma contrarrevolucionario.

Por otro lado, el PCC es un productor de discursos ideológicos y programáticos que cohesionan y legitiman a la coalición dominante. Para ello cuenta con mecanismos como las resoluciones que adopta en sus congresos, que cubren una amplia gama de asuntos políticos, sociales y económicos y que se convierten en directrices para la Administración pública y las organizaciones sociales (Leogrande, 1980).

El poder y la centralidad del PCC en el proceso cubano actual quedó patente cuando el presidente de la Comisión de Asuntos Constitucionales de la ANPP, José Luis Toledo, aseguró que “Hay una fuerza que está por encima del Estado, que es dirigente y superior, que es el Partido. Luego la Constitución no puede trazarle directrices al Partido”. Estas declaraciones mostraron una forma de entender el partido como entidad a la que no pertenece toda la población, ni la representa, pero que se ubica como fuerza superior de la sociedad, pues la Constitución la pone por encima de las instituciones elegidas en el particular sistema (BBC News Mundo, 2019).

La literatura señala que, en los países comunistas, la pertenencia al partido es un mecanismo de acceso a recursos, poder, estatus y oportunidades laborales (Romanò & Echevarría León, 2015). Pero no es una opción al alcance de todos los cubanos porque la pertenencia al PCC debe solicitarse, habiendo dos caminos habituales para obtenerla: ser seleccionado como un “trabajador de vanguardia” o haberse distinguido en la Unión de Jóvenes Comunistas (UJC). Los aspirantes son evaluados respecto a su vida privada, antecedentes familiares, activismo en asociaciones institucionales y participación en el barrio, conducta en el trabajo, carrera educativa y antecedentes políticos. El proceso para ingresar en uno de los ejes de poder de Cuba, puede durar hasta dos años e incluye muchos filtros para



garantizar el acceso sólo a personas fieles a los principios de funcionamiento del sistema político.

### *4.3 Las Fuerzas Armadas Revolucionarias*

Además de la épica de haber resistido a las operaciones auspiciadas por los EE. UU. o de haber participado en operaciones militares en el extranjero, las FAR tienen el valor simbólico y la legitimidad de ser las sucesoras del Ejército Rebelde que derrocó la dictadura de Batista y de haber conseguido altos niveles de seguridad ciudadana en comparación con otros países de la región. Junto al PCC, es la estructura longitudinal que soporta el régimen cubano a lo largo del tiempo y desde donde se está dirigiendo el proceso de transición al postcastrismo. Ambas organizaciones han ido superando los conflictos que pudieron tener en origen (Leogrande, 1978), a la par que han delimitado sus espacios de poder y jerarquías.

Las FAR son de los últimos reductos de poder controlados directamente por uno de los hermanos Castro, al reservarse Raúl el cargo de comandante. Desde ahí ha controlado el proceso de transición y los importantes recursos económicos y políticos de las Fuerzas Armadas, distribuyendo poder o penalizando a personas o grupos con el fin de consolidar la coalición dominante (Diamint & Tedesco, 2017; Tedesco, 2018). Además, a lo largo de la historia, las FAR han cumplido el importante rol de dar cobijo y poder a los comandantes revolucionarios -la vieja guardia-, dotando a los distintos grupos de mayor cohesión y conjunción de intereses. Al mismo tiempo han servido para prevenir que cualquier otro comandante criticase a la dirección y desestabilizase al régimen, pues significaría perder privilegios.

Abundando en lo anterior y en el plano operativo, las FAR son un efectivo mecanismo de control y sanción gracias al poderoso equipo de inteligencia que controla desde el Ministerio del Interior. De esta manera se asegura de que los líderes políticos se mantengan fieles a la coalición dominante y a la dirección de la cúpula, factor que se explicará en un punto específico. Además del control del sistema de cohesión y represión -policía y ejército forman un todo-, las FAR son el actor económico más importante de Cuba desde que, durante el período especial, comenzaron a acumular empresas con el argumento de poder financiarse y ser menos onerosas para el Estado. Pero a la larga, ha sido el mecanismo de acumulación de la mayor riqueza de la isla, lo que se traduce a la vez en poder político y capacidad de distribuir recursos e incentivos entre los miembros de la coalición dominante (Klepak, 2005).

#### *4.4 Control de los recursos económicos*

El hecho de que Cuba permanezca en un sistema de economía socialista, donde el Estado controla la mayoría de los recursos económicos, ha permitido a la coalición dominante contar con herramientas efectivas de distribución de incentivos y sanciones entre sus integrantes. Esta situación se ha visto reforzada por las permanentes dificultades económicas debidas al aislamiento internacional, muy agravadas tras la caída del bloque socialista. Las medidas de bloqueo norteamericanas han hecho que el comercio internacional de Cuba sea poco eficiente, al proveerse de bienes y productos a precios mayores que otros países, dificultando también la modernización de su aparato productivo. Agrava la situación que sus exportaciones estén restringidas a potenciales compradores que no teman las sanciones de EE.UU. Todo ello repercute en los problemas de Cuba como Estado para conseguir financiación en el mercado internacional a fin de realizar inversiones productivas.

En estas circunstancias, la coalición que dirige el Estado, además de controlar los recursos materiales, conoce bien las circunstancias especiales del país por su implicación en la gestión de lo público, en concreto, que al margen del Estado habría muchas dificultades para acceder a los recursos. Esto dificulta el surgimiento de grupos autónomos políticamente o que intenten romper esa estructura de poder para alcanzar correspondencia entre su capacidad económica y su capacidad política.

Por otro lado, los trabajadores por cuenta propia en la incipiente economía privada no están muy vinculados a los círculos de poder y, como señalan Romanò y Echevarría León (2015), el cuentapropismo es una actividad que no correlaciona con pertenecer al PCC, por ejemplo. Aunque la teoría de la modernización indica que el mayor acceso a recursos económicos suele transformarse en demandas de acceso a recursos de poder político, los cuentapropistas mantienen hasta el momento un nivel de exposición público muy bajo, al ser una actividad que no está claramente regulada y se mueve en los límites de la norma. En este sentido, debe tenerse en cuenta que cualquier acción que haga sentirse amenazada a la coalición dominante o a las autoridades puede tener efectos negativos, como un aumento de los mecanismos de control o de la regulación normativa.

A esto se suma que los mejores recursos productivos y empresariales de Cuba están en manos de las FAR a través de su conglomerado de empresas (Bacaria & Serrano, 2000), pues la visión estratégica de los militares hace que el buen funcionamiento de la economía cubana sea percibido como un asunto de seguridad del país, además de todas las implicaciones prácticas para reforzar el papel de la institución señaladas anteriormente. La trayectoria empresarial se inicia durante el “Período Especial en Tiempos de Paz”, cuando comenzaron a administrar algunas empresas con el objetivo de financiarse. Los militares son

transformados en gestores que “disciplinen la economía” y los generales en gerentes (Tedesco, 2018). A la vez se incorporaron cuadros civiles para gestionar empresas que han sido promovidos a otros espacios de poder, siendo el caso más relevante el de Manuel Marrero, actual presidente del Consejo de Ministros. Marrero inició su carrera como gestor de hoteles de propiedad militar y, según todas las informaciones, llegó a su cargo anterior de ministro de turismo y a la jefatura del gobierno gracias al apoyo de los militares.

Otro ejemplo significativo es el del Grupo de Administración Empresarial SA (GAESA), adscrito al Ministerio de las Fuerzas Armadas Revolucionarias (Minfar) y cuyo actual presidente ejecutivo es el general de brigada Luis Alberto Rodríguez López-Calleja, miembro del Comité Central del Partido Comunista de Cuba y jefe del V Departamento de las FAR. Debe añadirse que estuvo casado con una hija de Raúl Castro y es el padre de uno de sus nietos, del mismo nombre, que se ocupa de la peculiar tarea de ser el jefe de Seguridad Personal de su abuelo.

A GAESA le envuelve una especie de mito y se le llega a atribuir el control de entre el 50% y 80% de la recaudación empresarial en Cuba (Aznarez, 2019), esto es, más del 60% de la economía nacional y más del 80% del sector turístico (Valle, 2015), algo que suelen matizar algunos expertos cubanos (Bermúdez, 2017). Todos coinciden en que el poder de GAESA aumentó con la llegada de Raúl Castro al poder, época en que el conglomerado militar absorbió las empresas y gestiones financieras de CIMEX -grupo estatal de empresas controladas desde el gobierno- convirtiéndose así en el mayor oligopolio de negocios en la isla al triplicar su tamaño. CIMEX comprendía 73 empresas subsidiarias y 21 empresas asociadas, estando radicadas fuera de la isla 61.

En un principio, como parte de una estrategia de expansión, vino la absorción de Habaguanex, mecanismo de financiación de la Oficina del Historiador de La Habana cuyos ingresos sufragaban parte de la restauración del casco histórico de la capital. Habaguanex incluía un centenar de comercios minoristas en dólares, 21 hoteles y hostales, y una amplia red de cafeterías y restaurantes. Por último, GAESA se hizo con el control del Banco Financiero Internacional (BFI), especializado sobre todo en la gestión internacional de divisas, y de la Financiera Cimex (Fincimex), que tiene el monopolio del envío de remesas a Cuba y controla las operaciones de Visa y Mastercard <sup>2</sup>.

---

2 Los sectores que controla GAESA se puede resumir en la siguiente lista que no pretende ser exhaustiva: 1) Instalaciones hoteleras, con aproximadamente 29.000 habitaciones en convenios con unas 14 cadenas internacionales. 2) La red nacional de tiendas minoristas a través de TRD Caribe. 3) Las navieras Melfi Marine Corp y Servinaves Panamá S.A. 4) Su propia compañía aérea con Aerogaviota. 5) Venta y alquiler de coches a través de Havanautos y Havanatur. 6) Con-

Como se anticipaba, el Estado y la coalición dominante controlan efectivamente los activos económicos de Cuba por medio de las FAR. A diferencia de lo ocurrido en los otros países socialistas, donde surgieron oligarquías que retaron el poder del Estado y del partido gestionando y apropiándose de recursos estatales, en este caso parece ser que el objetivo está en que la más eficiente de las ramas estatales – que a la vez es el garante de la Revolución – mantenga el control. Y no solo eso, sino que también cuente con una potente herramienta para distribuir incentivos o sanciones. Por llamar la atención sobre un elemento, gracias a su estructura empresarial, GAESA controla los empleos de calidad y más deseados en la isla, algo fundamental si se toman en cuenta las fuertes limitaciones del mercado laboral.

#### *4.5 Mecanismos de disciplinamiento*

Cuba cuenta entre sus mecanismos de disciplinamiento con organizaciones como la UJC o los CDR. Solo recordar que ambas tienen representantes en las Comisiones de Candidaturas o emiten informes sobre la conducta y compromiso político de las personas, lo que en un medio tan regulado por el Estado puede implicar no tener acceso a una serie de recursos. Sin entrar a valorar los niveles de coerción y represión de Cuba, que sin duda son los de un gobierno no democrático liberal, es preciso destacar que, a diferencia de otros regímenes similares donde los jefes eran muy tolerantes con los excesos de sus entornos, el régimen castrista tomó nota de que esa actitud solo debilita políticamente al gobierno. Por ello, un mérito grande de sus sistemas de disciplinamiento es que se aplican a todo el mundo, incluso y sin dudarlo a lo propios familiares, enviando así un claro mensaje a los integrantes de la coalición dominante de que serán expulsados cuando cometan el más mínimo desliz o les pierdan la confianza.

Estas medidas han ido desde los fusilamientos, de los que habló El Ché en su discurso ante la Asamblea General de las Naciones Unidas el 11 de diciembre de 1964, hasta la creación de un muy eficiente sistema de contrainteligencia, pasando por la cárcel o el exilio; pero, una vez establecido y consolidado el régimen, quizá el caso más extremo de rigidez en las sanciones ejercidas por el régimen sea el fusilamiento del General Ochoa, quien comenzó en la guerrilla contra Batista y tuvo una brillante carrera militar hasta alcanzar el título de “Héroe de Cuba”. Sin embargo, nada de esto, ni su estrecha amistad con Raúl Castro, le valió para

---

strucción a través de Unión de Construcciones Militares y al inmobiliario con Alмест. 7) Banca y servicios financieros. 8) Importaciones y exportaciones a través de Tecnotex y Tecnoimport. 9) Servicios portuarios, aduaneros y transporte a través de Almacenes Universales S.A. 10) Controla la “Zona de Desarrollo Integral Mariel” (Zdinsa).

librarse de la condena a pena capital por delitos de narcotráfico. Sin llegar a ese punto, ni sufrir pena de cárcel o exilio, han sido sancionados con degradación dentro de la escala laboral otros altos cargos del gobierno cuando el régimen ha considerado que se pueden volver una amenaza. Es el caso de Roberto Robaina, ex Ministro de Exteriores muy próximo a Fidel Castro y figura ascendente de la política cubana, que fue destituido por recibir dinero del gobernador del Estado de Quintana Roo para unas obras en el ministerio. O el caso del Primer Ministro Carlos Lage y del titular de Asuntos Exteriores Felipe Pérez Roque, a quienes se sumó Fernando Remírez de Estenoz, responsable de Relaciones Exteriores del Partido Comunista de Cuba, destituidos al filtrarse imágenes y audios de una reunión privada con un agente del gobierno autonómico vasco donde se criticaba a los hermanos Castro, entre otras cosas. Después, estos hechos fueron transformándose en una trama de espionaje y contraespionaje. Estas sanciones en Cuba se conocen como “trueque” e implican la pérdida de todo privilegio, operando como una amenaza permanente que cohesiona. Además, como indica Foucault (2012), al ser públicas y muy visibles tienen una función educativa al servir como escarnio y ejemplo.

Testimonios de disidentes señalan que Alejandro Castro Espín, hijo de Raúl y Jefe de la Comisión de Defensa y Seguridad Nacional hasta 2018, tenía entre sus misiones dirigir una unidad de inteligencia que controlaba a familiares y allegados de los líderes políticos; pero más allá de la existencia o no de dicha unidad especial, que haya casos de sanciones disciplinarias a familiares cercanos a los dirigentes de la revolución, envía un claro mensaje a la población de severidad y generalidad en la aplicación de medidas punitivas. Como ejemplo, la destitución mediante un comunicado en el Granma del hijo de Fidel Castro, de igual nombre, de la Secretaría de Asuntos Nucleares por “ineficiencia en el desempeño de sus funciones”; o el caso del hijo del Comandante Juan Almeida, quien incluso se crió en casa de Raúl Castro, que tuvo que recurrir a una huelga de hambre para que le permitieran salir de Cuba luego de haber tenido diferencias con el régimen.

#### *4.6 Formación de cuadros y tecnocracia.*

A diferencia de otros países latinoamericanos, Cuba ha conseguido profesionalizar su administración pública ofreciendo la posibilidad de tener una carrera dentro de la misma, lo que se convierte en un incentivo para el ejercicio de este trabajo. El servicio exterior de Cuba quizá sea el mejor ejemplo de cómo se ha establecido una tecnocracia muy potente. Integrado por diplomáticos de carrera formados desde la universidad con ese fin, su eficiencia puede explicar que una isla de poco más de once millones de habitantes tenga tanta repercusión inter-

nacional. En este sentido, también se puede citar el trabajo de sus servicios de inteligencia dando asesoría a otros países, siendo Venezuela el caso más actual.

Hay que añadir que la tecnocracia cubana nutre a los sectores dirigentes, como se verá en la siguiente sección. Las personas que llegan a la cúpula del poder y provienen del sector público se incorporan a la coalición dominante luego de una carrera en la que han pasado varios procesos de selección y han mostrado fidelidad al proyecto político cubano. En este sentido, observar la Escuela Superior de Cuadros del Estado y del Gobierno resulta muy interesante para entender la concepción que tiene la dirigencia cubana de los mecanismos de ascenso y meritocracia. Se trata de un centro de formación en Administración Pública y adoctrinamiento político donde los alumnos no pueden postularse, sino que acuden a propuesta de sus centros de trabajo o de las organizaciones sociales y políticas. Si se observan las carreras de los dirigentes más jóvenes de Cuba, todos han pasado por la Escuela.

En una línea parecida trabaja el Colegio de Defensa Nacional, centro de educación superior destinado no sólo a los cuadros militares, sino también a civiles que ocupan cargos de alta dirección para formarlos en conocimientos básicos sobre fenómenos políticos, económicos, sociales y militares con el objetivo de realizar labores de defensa nacional. A manera de hipótesis, se puede decir que las invitaciones a civiles para integrarse en estas formaciones son un mecanismo que usan las FAR para aproximarse a personas que van ocupando cargos de alta dirección, como es el caso de Marta Sabina Wilson, actual presidenta del Banco Central, que realizó esos cursos a pesar de que su trayectoria profesional está lejos del sector de la defensa.

## 5 Cambios y continuidad en la elite política cubana

Contrastando la hipótesis de este trabajo se puede afirmar que el cambio de gobierno en Cuba no significó grandes alteraciones en los intereses de la coalición dominante puesto que, como se ha dicho, existen mecanismos de cohesión y control de los sistemas de ascenso y acceso de las personas que van incorporándose al gobierno. Hay que reconocer el mérito de la “generación histórica” al formar un grupo de dirigentes que prácticamente han modelado su vida bajo el poder de la Revolución y que han asumido como propios sus intereses y proyecto político.

Ejemplo de ese engranaje fue la elección de Miguel Díaz-Canel como Presidente de la República, en abril del 2018, para sustituir al General Raúl Castro, quien está piloteando la última etapa como una especie de guardián de las esencias desde el cargo de Primer Secretario del PCC hasta su próximo congreso en 2021. Todo lo ocurrido hasta la publicación de este capítulo muestra que la transición generacional se está dando sin mayores sobresaltos y encajando muy bien

en las estructuras de mando. Díaz-Canel es un dirigente de 60 años (en 2020) que ocupó exitosamente cargos directivos a nivel nacional en la Unión de Jóvenes Comunistas desde finales de la década de 1980, luego dirigió el PCC en las provincias de Villa Clara y Holguín, fue ministro de Educación Superior y, desde el 2013, Primer Vicepresidente de los Consejos de Estado y de Ministros. Igualmente es miembro del Buró Político del PCC desde 1997.

Asimismo, el vicepresidente, Salvador Valdés Mesa, es otro dirigente de larga trayectoria. Ingeniero agrónomo de profesión, destaca por su formación técnica, como el presidente, y además cuenta con el capital simbólico de ser afrodescendiente. Su desempeño es sobre todo sindical, como secretario general de la CTC de 2006 al 2013, ocupando también previamente el cargo de ministro del Trabajo y Seguridad Social entre 1995 y 1999 y la dirección del Partido en la provincia de Camagüey de 1999 al 2006. Desde el 2008 integra el Buró Político del PCC.

Pero quizá el nombramiento más sorprendente y que mejor explica cómo funcionan los mecanismos de poder en la Cuba actual, en el sentido señalado de que pasan fundamentalmente por las FAR y sus intereses económicos, es la elección de Manuel Marrero como Presidente del Consejo de Ministros, aun no teniendo una larga trayectoria como dirigente del PCC ni de participar en las organizaciones político-sociales. Arquitecto de profesión, al frente de Turismo desde 2004 por designación de Fidel Castro, era la cartera ministerial más veterana en el momento de la transición. El diario Granma lo caracteriza como un político surgido “desde la base” del turismo del país, una de las principales fuentes de divisas. Inició en el sector en la provincia de Holguín y luego pasó a “diferentes cargos en la dirección de hoteles en las provincias orientales y en Varadero”. Su elección fue relativamente sorpresiva porque no figuraba entre los favoritos a ocupar el puesto, a diferencia de Roberto Morales (Ministro de Salud) o Inés María Chapman (diputada e integrante del Consejo de Ministros). Pero lo más interesante de su recorrido profesional es que en 2000 se convirtió en presidente del Grupo de Turismo Gaviota, una de las principales empresas turísticas de GAESA, lo que es una clara muestra de la confianza que le tienen los militares.

Más allá de los nombres destacados, los nuevos ministros son un ejército de tecnócratas, con clara experiencia en su rama, que han ascendido dentro de la Administración. Cuba ha desarrollado una especie de meritocracia que, combinada con los mecanismos de control de la coalición dominante mencionados anteriormente, ha logrado nutrirse de nuevos dirigentes muy bien formados en sus ramas técnicas y con experiencia política, a los que promover hasta la cúpula sin correr mayores riesgos. Si se observa el cuadro 1, se constata que todos los ministros de los que hay información han ocupado cargos de alto nivel en la estructura del Estado. Lo relevante es que más de la mitad eran los “segundos” de sus ministerios antes de ser ministros, algo que transmite un claro mensaje de

recompensa al trabajo bien realizado y a la fidelidad a la organización de la que forman parte. Como se verá después, el Consejo de Ministros es el centro de poder que más se ha renovado. Los datos muestran una vez más el papel del PCC y de las FAR como ejes del poder y mecanismos de control, pues de ahí provienen los ministros que tienen un perfil menos tecnocrático.-

**Cuadro 1: Origen profesional de los ministros de Cuba 2020.**

Ministerio	Nombre de titular	Cargo anterior
Ciencia Tecnología y Medio Ambiente	Elba Rosa Pérez Montoya	Funcionaria del Comité Central del Partido Comunista de Cuba
Cultura	Alpidio Alonso Grau	Funcionario del Departamento Ideológico del Comité Central del Partido Comunista de Cuba
Presidente del Consejo de Ministros	Manuel Marrero	Ministro de Turismo
Comercio Interior	Betsy Díaz Velázquez	No data
Agricultura	Gustavo Rodríguez Rollero	No data
Banco Central de Cuba	Marta Sabina Wilson	Presidenta del Banco Exterior de Cuba
Industria Alimentaria	Manuel Santiago Sobrino	Presidente de la Asamblea del Poder Popular de la provincia Granma
Educación	Ena Elsa Velázquez Cobiella	Rectora de la Universidad de Ciencias Pedagógicas Frank País García
Comercio Exterior y la Inversión Extranjera	Rodrigo Malmierca Díaz	Representante de Cuba en la ONU <sup>3</sup>
Secretario	José Amado Ricardo Guerra	Secretario personal de Raúl Castro/ General de las FAR <sup>4</sup>
Vice-Primer Ministro	Salvador Valdés Mesa	Vice-presidente del Consejo de Estado
Auditoría y Control	Gladys María Bejerano Portela	Viceministra de Auditoría y Control
Finanzas y Precios	Meisi Bolaño	Viceministra de Finanzas y Precios
Trabajo y Seguridad Social	Marta Elena Feitó	Viceministra Primera Trabajo y Seguridad Social
Salud Pública	José Ángel Portal Miranda	Viceministro de Asistencia Médica y Social del Ministerio de Salud Pública

3 ONU = Organización de las Naciones Unidas

4 FAR = Fuerzas Armadas Revolucionarias



Ministerio	Nombre de titular	Cargo anterior
Energía y Minas	Liván Nicolás Arronte	Viceministro de Energía y Minas
Construcción	René Mesa Villafañá	Viceministro de la Construcción / Funcionario del Comité Central del Partido Comunista de Cuba
Turismo	Juan Carlos García	Viceministro del Ministerio de Turismo
Transporte	Eduardo Rodríguez Dávila	Viceministro del Ministerio del Transporte
Economía y Planificación	Alejandro Gil Fernández	Viceministro Primero de Economía y Planificación
Educación Superior	José Ramón Saborido Loidi	Viceministro Primero de Educación Superior
Industria	Eloy Álvarez Martínez	Viceministro Primero de Industria
Fuerzas Armadas	Leopoldo Cintra Frías	Viceministro Primero de las FAR
Relaciones Exteriores	Bruno Rodríguez Parrilla	Viceministro Primero de Relaciones Exteriores
Interior	Julio Cesar Gandarilla Bermejo	Viceministro Primero del Interior
Comunicaciones	Jorge Luis Perdomo Di-Lella	Viceministro Primero del Ministerio de Comunicaciones
Instituto de Deporte	Osvaldo Caridad Vento Montiller	Vicepresidente del Instituto de Deporte
Justicia	Oscar Manuel Silveira Martínez	Vicepresidente del Tribunal Supremo Popular

Fuente: Sitios web de los distintos ministerios, órganos informativos y ANPP.

Un segundo aspecto por considerar es que el modelo cubano de control del poder pasa por la combinación de nuevos y viejos cuadros. En este sentido, el PCC y las organizaciones sociales proporcionan estabilidad. El PCC, al hacerse con los mecanismos de acceso a los cargos del Estado; y las organizaciones sociales, al movilizar a la población. Además, aunque como se ha visto, los recursos materiales están en manos de los militares, se puede sostener que hay vasos comunicantes entre ambos (más allá del papel que pueda desarrollar Raúl Castro), pues muchos integrantes del Buró Político del PCC han pasado o son parte de la FAR. Algo que también contribuye a la renovación es que quienes se han integrado últimamente carecen de experiencia militar y provienen de formaciones más técnicas. En el cuadro 2 se puede observar que casi las dos terceras partes de ese

centro de toma de decisiones lleva veinte años o más ocupando ese espacio de poder. En este sentido, se puede afirmar que los cambios en el gobierno no siempre se reflejan en cambios en las otras estructuras de poder, lo que da estabilidad al régimen en el corto y medio plazo. Será interesante observar el desempeño del Buró una vez que los miembros más antiguos como Ramiro Valdés o Raúl Castro, que además han ocupado responsabilidades en Interior y Defensa (mecanismos de control social y político del proyecto revolucionario), dejen sus cargos.

**Cuadro 2: Composición del Buró Político del PCC 2020.**

Nombre	Cargo	Edad	Formación	Organizaciones	Trayectoria Militar	Año
Ramiro Valdés	Viceprimer-Ministro del Consejo de Ministros	87	Militar	PCC <sup>5</sup> , CDR <sup>6</sup> , ACRC <sup>7</sup>	FAR, MININT <sup>8</sup>	1965
Raúl Castro	Primer Secretario del CC <sup>9</sup> – PCC	89	Militar	PCC, CDR, CTC <sup>10</sup>	FAR	1965
José Ramón Machado Ventura	Segundo Secretario del CC – PCC	90	Medicina	PCC, CDR, CTC		1975
Esteban Lazo Hernández	Presidente de la ANPP <sup>11</sup> /Consejo de Estado	76	Economía	PCC, CDR, CTC		1985
Leopoldo Cintra Frías	Ministro de las Fuerzas Armadas Revolucionarias	79	Ciencia Política y Social	PCC, CDR	FAR	1991
Miguel Díaz-Canel	Presidente de la República	60	Electrónica	PCC, CDR, CTC	FAR	1997
Salvador Valdés Mesa	Vicepresidente de la República	75	Agrónomo	PCC, CDR, CTC		1997

5 PCC = Communist Party of Cuba

6 CDR = Committees for the Defense of the Revolution

7 ACRC = Association of Combatants of the Cuban Revolution

8 MININT = Ministry of the Interior

9 CC = Central committee

10 CTC = Workers' Central Union of Cuba

11 ANPP = National Assembly of People's Power

Nombre	Cargo	Edad	Formación	Organizaciones	Trayectoria Militar	Año
Álvaro López Miera	Jefe del Estado Mayor General	77	Militar	PCC, CDR, CTC	FAR	1997
Ramón Espinosa Martín	Viceministro de las Fuerzas Armadas Revolucionarias	81	Militar	PCC, CDR, ACRC	FAR	1997
Lázara Mercedes López Acea	Miembro del Secretariado del Comité Central del Partido	58	Forestal	PCC, CTC, CDR, FMC <sup>12</sup>		2011
Marino Murillo Jorge	Jefe de la Comisión Permanente para la Implementación y Desarrollo	59	Economía	PCC, CDR, CTC		2011
Bruno Rodríguez	Ministro de Relaciones Exteriores	61	Derecho	PCC, CDR, CTC		2011
Marta Ayala Avila	Vicedirectora del Centro de Ingeniería Genética y Biotecnología	53	Biología	PCC, CDR, FMC, CTC		2016
Roberto Morales Ojeda	Viceprimer-Ministro del Consejo de Ministros	53	Salud Pública	PCC, CDR		2016
Ulises Guilarte de Nacimiento	Secretario General de la Central de Trabajadores	56	Control Automático	PCC, CDR, CTC		2016
Miriam Nicado García	Rectora de la Universidad de La Habana	60	Matemática	PCC, CTC, CDR, FMC		2016
Teresa Amarille Boué	Secretaria general de la Federación de Mujeres Cubanas	61	Historia	PCC, CDR, FMC, CTC		2016

Fuente: Sitios web del PCC, órganos informativos oficiales y ANPP.

12 FMC = Federation of Cuban Women

El tercer elemento de la elite política cubana a observar es el Consejo de Estado que, como se ha dicho, funciona como una comisión delegada de la ANPP. Aunque es el órgano cuyos miembros tienen menos poder directo, es un importante espacio de representación y conexión con las élites provinciales o con quienes provienen de las organizaciones sociales, políticas y del aparato productivo. Sirve también como un importante ámbito de formación para políticos ascendentes, más aún si se toma en cuenta que hay incompatibilidad entre ser miembro del Consejo de Estado y el de Ministros. El cuadro 3 muestra que, de todos los órganos para los que se han mostrado datos, es el que tiene los miembros más jóvenes; pero eso no significa que no tengan una sólida carrera política, basta con ver que la mitad de ellos son parte de los máximos órganos de dirección del PCC. Otro aspecto a resaltar es la tendencia a incluir en los órganos de dirección estudiados a más mujeres y personas con perfil tecnocrático.

**Cuadro 3. Integrantes del Consejo de Estado.**

Nombre	Cargo además de C. de Estado	Edad	Provincia	Formación	Organizaciones	Buró/ PCC	CC/ PCC
Acosta Álvarez, Homero	Secretario	56	Mayabeque	Derecho	PCC, CDR, CTC, FAR		X
Amarelle Boué, Teresa María	Secretaria general de la Federación de Mujeres Cubanas	61	La Tunas	Historia	PCC, CDR, FMC, CTC	X	X
Berlanga Acosta, Jorge Amador	Jefe de Proyectos e Investigaciones del Centro de Ingeniería Genética y Biotecnología	57	Granma	Veterinaria	PCC, CDR, CTC		
Bravo O'Farrill, Yansi María	Contralora Jefa Provincial de La Habana	42	Mayabeque	Derecho	PCC, CDR, FMC, CTC		

Nombre	Cargo además de C. de Estado	Edad	Provincia	Formación	Organizaciones	Buró/PCC	CC/PCC
Fernández Castañeda, José Ángel	Presidente de la Federación Estudiantil Universitaria	23	La Habana	Derecho	UJC <sup>13</sup> , CDR		
Fournier Frómeta, Rosalina	Directora de la Empresa Provincial de Diseño e Ingeniería Guantánamo	54	Guantánamo	Arquitectura	PCC, CDR, FMC, CTC		
Guilarte de Nacimiento, Ulises	Secretario General de la Central de Trabajadores de Cuba	56	Artemisa	Control Automático	PCC, CDR, CTC	X	X
Johnson Urrutia, Beatriz	Presidenta de la Asamblea Provincial del Poder Popular de Santiago de Cuba	51	Santiago de Cuba	Química	PCC, CTC, CDR, FMC		X
Lazo Hernández, Esteban	Presidente	76	Matanzas	Economía	PCC, CDR, CTC	X	X
Lorente Jiménez, Alexis	Presidente de la Asamblea Municipal del Poder Popular de Sancti Spiritus	45	Sancti Spiritus	Pediatría	PCC, CDR, CTC		
Mari Machado, Ana María	Vicepresidenta	56	Villa Clara	Derecho	PCC, CTC, CDR, FMC		X
Martínez Blanco, Carlos Alberto	Director provincial de Salud Pública en La Habana	51	La Habana	Veterinaria	PCC, CDR, CTC		

---

13 UJC = Young Communist League

Nombre	Cargo además de C. de Estado	Edad	Provincia	Formación	Organizaciones	Buró/ PCC	CC/ PCC
Martínez Suárez, Felicia	Directora Unidad Empresarial de Base Oriente, Producciones de Aluminio	55	Santiago de Cuba	Industrial	PCC, CTC, CDR, FMC		
Miranda Martínez, Carlos Rafael	Coordinador nacional de los Comités de Defensa de la Revolución	55	Pinar del Río	Ciencias Sociales	PCC, CDR, CTC		X
Moreno González, Yipsi	Comisionada Nacional de Atletismo	39	Camagüey	Entrenamiento	CDR, FMC		
Morfa González, Susely	Primera secretaria de la Unión de Jóvenes Comunistas	38	Cienfuegos	Psicología	UJC FMC, CDR		X
Nicado García, Miriam	Rectora de la Universidad de La Habana	60	Villa Clara	Matemática	PCC, CTC, CDR, FMC	X	X
Peña Turruellas, Elizabeth	Directora Nacional de Agricultura Urbana, Suburbana y Familiar	55	Santiago de Cuba	Agropecuarias	PCC, CTC, CDR, FMC		
Sánchez Cuéllar, Yoerky	Director del periódico Juventud Rebelde	36	Villa Clara	Periodismo	PCC, UJC, CTC, CDR		X
Santiesteban Pozo, Rafael Ramón	Presidente de la Asociación Nacional de Agricultores Pequeños	50	Holguín	Cultura Política y Económica	PCC, CTC, CDR		X
Torres Cuevas, Eduardo Moisés	Director de la Oficina del Programa Martiano	77	Santiago de Cuba	Históricas	PCC, CTC, CDR		

Fuente: Página web de la ANPP y organismos oficiales de información

## 6 Conclusiones

La información ofrecida a lo largo del capítulo permite contrastar la hipótesis de que no se ha fracturado la coalición dominante de Cuba durante el proceso de cambio de liderazgo debido a una serie de mecanismos de cohesión, control y selección que ha permitido que el grupo original se vaya renovando. Gracias a ello ha sido posible transitar de un sistema asentado en un fuerte liderazgo carismático, a un sistema de socialismo burocrático.

Los cambios en la estructura del poder ejecutivo y en las personas que lo integran tampoco han implicado mayores transformaciones pues, como se ha ido explicando, el PCC y las FAR tienen el control de los recursos sociales, políticos y económicos. Esto implica que el gobierno tiene un escaso margen de maniobra y de toma de decisiones no sólo por no disponer de activos, sino porque debe concordar con otras instancias de poder. En este sentido, el cambio de sistema se aprecia en que Fidel Castro, o su hermano Raúl, podían funcionar como actores transversales en el proceso de toma de decisiones, mientras que el actual presidente debe recurrir a los mecanismos burocráticos de legitimidad.

En definitiva, se puede afirmar que el éxito del régimen cubano está en un férreo procedimiento de control y sanciones que ha impedido el ingreso a la coalición dominante de representantes de sectores que puedan crear división o crítica desde el interior. Para ello ha articulado un sistema de incorporación de nuevos líderes basado en la meritocracia y la fidelidad política que ha permitido cambiar todo para que nada cambie.

## Bibliografía

- ANPP Pagina web de la ASAMBLEA NACIONAL DEL PODER POPULAR. Disponible en: <http://www.parlamentocubano.gob.cu>. Varias consultas en los meses de enero y febrero de 2020.
- AZNAREZ, Juan Jesús. El hombre más buscado de Cuba. El País. 18 octubre 2015. Disponible en: [https://elpais.com/economia/2015/10/15/actualidad/1444930825\\_755592.html](https://elpais.com/economia/2015/10/15/actualidad/1444930825_755592.html). Consultado el 10 de marzo de 2020.
- BACARIA, J., & SERRANO, E. (2000). La transformación de la economía cubana, frente al acuerdo de diálogo político y cooperación entre la Unión Europea y Cuba. *Working paper Foro Europa Cuba*, 5, 1–16.
- BBC News Mundo. Referendo Constitucional en Cuba: 5 puntos que explican la polémica por la Constitución que se votó este domingo. 26 febrero 2019. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-47341053>. Consultado el 3 de marzo de 2020.
- BERMÚDEZ, Ángel. ¿Qué es Gaesa, el consorcio empresarial de los militares de Cuba señalado por Donald Trump y cuál es su peso en la economía de la isla?

- BBC Mundo. 17 junio 2017. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-40298131>. Consultado el 3 de marzo de 2020.
- CONSTITUCIÓN de la República de Cuba (2019), Disponible en: <http://www.cuba.cu/gobierno/cuba.htm>. Consultado el 18 de marzo de 2021.
- CHOFRE, J. (2019). El derecho y la constitución de Cuba ante los desafíos sociales y económicos del siglo XXI. In A. Ayuso & S. Gratiús (Eds.), *Nueva etapa entre Cuba y la UE: escenarios de futuro* (pp. 51–63).
- DIAMINT, R., & TEDESCO, L. (2017). La incertidumbre cubana. El papel de las fuerzas armadas en la apertura política de la isla. *Foreign Affairs Latinoamérica*, 17(4), 19–25.
- ESCOBAR, R. (2019). La generación histórica de la Revolución Cubana. In CIDOB (Ed.), *Anuario Internacional CIDOB 2019* (pp. 273). Barcelona: CIDOB.
- FOUCAULT, M. (2012). *Vigilar y castigar*. Madrid: Siglo XXI.
- GAIDO, D., & JOZAMI, M. (2017). El grupo Iskra y el “modelo leninista” de organización partidaria: Un debate en el seno de la socialdemocracia rusa. *Izquierdas*, 35, 318–369. doi:10.4067/S0718-50492017000400318
- HOFFMANN, B. (2009). Charismatic Authority and Leadership Change: Lessons from Cuba’s Post-Fidel Succession. *International Political Science Review*, 30(3).
- HOFFMANN, B. (2016). Bureaucratic socialism in reform mode: the changing politics of Cuba’s post-Fidel. *Third World Quarterly*, 37(9), 1730–1744.
- HOFFMANN, B. (2019). ¿Una nueva Cuba en gestación? política y sociedad en la era post-Castro. In *Anuario internacional CIDOB 2019* (pp. 242–249). Barcelona: CIDOB.
- KLEPAK, H. (2005). *Cuba’s Military 1990–2005*. New York: Palgrave Macmillan.
- LEOGRANDE, W. (1978). A Bureaucratic Approach Civil-Military Relations in Communist Systems: The Case of Cuba. In D. R. Herspring & I. Volgyes (Eds.), *Civil Military Relations in Communist Systems*. Boulder: Westview.
- LEOGRANDE, W. (1980). The Communist Party of Cuba Since the First Congress. *Journal of Latin American Studies*, 12(2), 397–419.
- LINZ, J. J. (1964). An Authoritarian Regime: The Case of Spain. In E. Allardt & Y. Littunene (Eds.), *Cleavages, Ideologies, and Party Systems* (pp. 251–283). Helsinki: The Academic Bookstores.
- LINZ, J. J. (1978). Una interpretación de los regímenes autoritarios. *Papers: revista de sociologia*, 8, 11–26.
- LINZ, J. J., & Stepan, A. (1996). *Problems of democratic transition and consolidation: Southern Europe, South America, and post-communist Europe*. Batimore: HU Press.
- LÓPEZ-LEVY, A. (2019). Trump y Cuba: una política neoconservadora para contentar a Florida. In CIDOB (Ed.), *Anuario Internacional CIDOB 2019* (pp. 277). Barcelona: CIDOB.
- MAINWARING, S., & SHUGART, M. (1994). Juan Linz: presidencialismo y democracia. Una revisión crítica. *Desarrollo Económico*(135).
- MARAVALL, J. M., & SANTAMARÍA, J. (1988). El cambio político en España y las perspectivas de la democracia. In G. O’Donnell, P. Schmitter, & L. White-



- head (Eds.), *Transiciones desde un gobierno autoritario. Europa Meridional* (pp. 112–164). Buenos Aires: Paidós.
- MORLINO, L. (1985). *Cómo cambian los regímenes políticos*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- MORLINO, L. (2004). Las alternativas no democráticas. *Postdata*, 10, 149–183.
- Noguera Fernández, A. (2019). La constitución cubana de 2019: un análisis crítico. *Revista de Derecho Público*, 105, 361–396.
- O'DONNELL, G., & SCHMITTER, P. (1994). *Transiciones desde un gobierno autoritario. Volumen 4: Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*. Buenos Aires: Paidós.
- PELLÓN, R. (2018). Convergencias y divergencias del ejecutivo Trump y la UE respecto a Cuba. *Revista Cuadernos de Nuestra América*, 51, 7–14.
- ROMANÒ, S., & Echevarría León, D. (2015). Movilidad social y cuentapropismo: reflexiones sobre un estudio empírico en Cuba. *Temas* (84), 37–44.
- RUSTOW, D. (1970). Transitions to Democracy. *Comparative Politics*, II(3), 337–363.
- SARTORI, G. (1997). *Comparative Constitutional Engineering*.
- SHUGART, M., & CAREY, J. (1992). *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- SZMOLKA, I. (2016). Los procesos de cambio político: conceptualización teórica, tipología y análisis. In L. M. Ruiz Rodríguez & M. Barreda Díez (Eds.), *El análisis de la política. Enfoques y herramientas de la ciencia política* (pp. 149–168). Barcelona: Huygens Editorial.
- TEDESCO, L. (2018). De militares a gerentes. Las Fuerzas Armadas Revolucionarias en Cuba. *Nueva Sociedad*, 278, 111–118.
- VALLE, Armir. GAESA: el consorcio militar que controla la economía cubana. Deutsche Welle. 08 enero 2018. Disponible en: <https://www.dw.com/es/gaesa-el-consorcio-militar-que-controla-la-econom%C3%ADa-cubana/a-42069997>. Consultado el 10 de marzo de 2020.

**Francisco Sánchez.** Director del Instituto de Iberoamérica y profesor titular del Área de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Salamanca. Fue profesor titular en la Universidad de Valencia e investigador en el Institut für Iberoamerika-Kunde (hoy *GIGA Institute for Latin American Studies* en Hamburgo, Alemania), entre otros centros. ORCID: 0000-0002-0054-8848

# Políticas sociales y reforma institucional en la Cuba pos-COVID

La superación de la desigualdad social y la garantía de unos niveles sociales mínimos para toda la población han sido logros fundamentales del socialismo cubano. No obstante, los subsidios generalizados para la alimentación y la vivienda, las pensiones decentes para las personas mayores y la prestación universal de unos servicios de educación y salud de calidad no son sostenibles en el tiempo si no cuentan con una base económica sólida. Bien antes de que estallara la pandemia de la COVID-19, el gobierno cubano incluyó en su agenda política una reforma de la economía, las estructuras institucionales y los esquemas de seguridad social del país. Hoy en día, el impacto de la pandemia, la intensificación de las sanciones estadounidenses, las contradicciones internas y el cambio generacional en el liderazgo están poniendo a prueba el sistema de gobernanza y la cohesión social de la isla.

Esta obra reúne a un conjunto extraordinario de expertos y expertas tanto de dentro como de fuera de la isla, de diferentes disciplinas y perspectivas políticas, para hacer un análisis multifacético de los retos de la política social y las reformas institucionales en la Cuba pos-COVID-19. Es el resultado de la cooperación entre personal académico cubano y europeo en el marco de la Red Jean Monnet «Foro Europa-Cuba».

El editor:

Prof. Dr. Bert Hoffmann, Investigador principal en el German Institute for Global and Area Studies (GIGA), Hamburgo, y profesor de Ciencia Política en la Freie Universität de Berlín

ISBN 978-3-8474-1695-1



[www.budrich.eu](http://www.budrich.eu)